

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
HABITATIONS A BON MARCHÉ

(ÉTUDE DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

FRANÇOIS DE VATHAIRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 43

1897

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
HABITATIONS A BON MARCHÉ

(ÉTUDE DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le jeudi 10 juin 1897, à 2 heures 1/2

PAR

FRANÇOIS DE VATHAIRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. BOISTEL.

Suffragants : { MM. GLASSON, professeur.
PILLET, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1897





Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES HABITATIONS A BON MARCHÉ

INTRODUCTION

CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.

Le problème de l'habitation ouvrière est un de ceux que les progrès de la civilisation, au lieu de résoudre, compliquent chaque jour. Car, plus l'industrie se développe, sous l'influence des associations de capitaux, du machinisme et des découvertes scientifiques de toutes sortes, et plus les hommes désertent les campagnes, où ils vivaient largement et sainement, pour venir s'entasser dans les villes où la place est restreinte et les logements malsains. Et, tandis que l'accroissement de la production a pour effet de faire baisser le prix de la plupart des objets de première nécessité, le contraire a lieu pour l'habitation, et les loyers urbains montent toujours par suite de l'affluence de nouveaux habitants.

Il est vrai que nous voyons sans cesse s'élever, au sein de nos grandes villes, de nouvelles constructions, qui semblent vouloir gagner en hauteur ce que le prix du

terrain les empêche d'atteindre en surface. Mais il est facile de remarquer que ces embellissements, — si tant est qu'il y ait embellissements — ne profitent guère qu'aux quartiers centraux où habitent bien peu d'ouvriers, et que ceux-ci ont même à en souffrir : car ils sont rejetés vers les quartiers excentriques où ils s'en-tassent dans une promiscuité qui n'est pas moins déplorable au point de vue social qu'au point de vue moral.

Autrefois les mêmes maisons réunissaient souvent des locataires des conditions sociales les plus diverses : l'étage seul différait. Du frottement journalier qu'imposait ce voisinage naissaient de bons rapports qui contribuaient à maintenir la paix sociale. Aujourd'hui, l'ascenseur a chassé du 6^e étage l'ouvrier et le petit employé : dans la réalité des faits, comme dans l'abstraction du langage, capitalistes et prolétaires ont dressé deux camps distincts et ennemis ; et les buttes de Belleville ou de Montmartre sont le mont Aventin sur lequel ces derniers se sont retirés, pleins de haine et prêts à en descendre, à la première émeute, la torche à la main, pour brûler et piller une cité qui n'est plus la leur.

Ainsi se réalisent les appréhensions de Napoléon I^{er}, qui considérait comme un danger public l'éloignement des pauvres et des riches. Ayant été sollicité d'accorder la permission de construire des maisons exclusivement ouvrières, à la périphérie de Paris, il répondit en ces termes :

« Je me garderai bien d'accorder une pareille autorisation ; ce serait consentir à l'établissement de camps

retranchés ; ce serait établir des démarcations blessantes pour les uns, dangereuses pour les autres, nuisibles pour tous.

« Dans une cité ouvrière, si l'ouvrier tombe malade ou manque de travail, qui donc l'aidera ? S'il demeure au contraire dans une maison où se trouvent la richesse et l'aisance, on lui tendra la main, on le soulagera certainement, parce que chaque classe dont se compose la famille parisienne est intéressée à ce bon accord, à cette association fraternelle.

« L'idée de construire des cités ouvrières est évidemment une idée révolutionnaire ; on l'a mise sans doute en avant, pour avoir sous la main une population pauvre et compacte, à lancer à un signal donné sur les nobles et sur les riches. »

Bien avant Napoléon I^{er}, François Miron, prévost des marchands de Paris, écrivait au roi Henri IV qui lui avait fait part de son projet d'affecter un quartier spécial de Paris à l'usage exclusif des ouvriers :

« C'est une malheureuse idée de bastir des quartiers à usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. *Il ne faut pas que les petits soient d'un côté, et les gros et dodus de l'autre.* »

A quoi le bon roi Henri IV répondit :

« Compère, vous êtes vif comme un hanneton, mais, à fin de compte, un brave et loyal subject. Soyez content, on fera vos volontés, et le roi de France ira longtemps à vostre belle école de sagesse et de prudence. Je vous attends à souper, et vous embrasse. »

Si la séparation en deux camps est une nécessité so-

ciale, amenée par les conditions modernes de la vie économique, au moins faudrait-il que le contraste ne soit pas trop saisissant, et que la population ouvrière puisse aspirer aux douceurs de la vie de famille, qui ne se conçoit pas sans un intérieur salubre et suffisamment spacieux. Or toutes les enquêtes sur l'habitation populaire ont fourni, tant en France qu'à l'étranger, les détails les plus navrants sur l'état de surpeuplement et d'insalubrité qui est le caractère des agglomérations ouvrières.

M. Georges Picot dit avoir visité un logement occupé par un cordonnier, sa femme, le père et la mère de cette dernière, et sept enfants de tous âges : ces 11 personnes étaient parquées dans une seule chambre d'un loyer annuel de 180 francs (1) !

La Société française des habitations à bon marché, voulant se rendre compte de l'intensité du mal auquel elle s'efforce de porter remède, a fait exécuter une enquête sur l'habitation, dans un des quartiers les plus pauvres de Paris, le XIII^e arrondissement. Voici un extrait du rapport des deux médecins à qui était confiée cette enquête :

« Au 3^e étage d'une maison du passage d'Ivry, dans un logement composé de deux pièces et d'une cuisine, qui cube 80 mètres, demeurent une femme veuve et six enfants, c'est-à-dire que chaque habitant dispose d'un peu plus de cinq mètres cubes d'air.

« Il est vrai que le mobilier ne diminue pas sensible-

(1) *Un devoir social et les logements d'ouvriers*, par M. Georges Picot, de l'Institut.

ment l'espace destiné aux humains. Il n'y a qu'un *seul lit* pour cette famille, qui se compose de *sept* personnes : la mère, deux filles âgées, l'une de 16 ans, l'autre de 20 ans, un garçon âgé de 19 ans, et trois enfants en bas âge (1).

S'il est vrai que de tels exemples sont pris parmi les plus extrêmes, il n'en résulte pas moins, d'après les statistiques les plus autorisées, que l'encombrement des logements est la règle générale pour les milieux ouvriers. M. Bertillon, dans un de ses derniers travaux, a établi ainsi qu'il suit l'état de surpeuplement de la population parisienne, d'après le recensement de 1891 (2) :

En admettant qu'il y a surpeuplement toutes les fois que le nombre des membres du ménage dépasse le double du nombre de pièces (par exemple 3 personnes pour une pièce, 5 personnes pour deux pièces, 7 personnes pour trois pièces, etc.) M. Bertillon évalue à 331.976, — soit 14 0/0 de la population totale, — le nombre des Parisiens qui vivent dans cet état.

Et, à cet égard, notre capitale n'a encore pas à se plaindre, car l'encombrement excessif est encore plus fréquent à Berlin et à Vienne (28 0/0), à St-Petersbourg (46 0/0), à Buda-Pest (71 0/0).

Nous ne croyons pas utile d'insister sur les inconvénients qui résultent d'un tel état de choses. « *Le logement hideux est le pourvoyeur du cabaret* », a dit Jules Simon. On pourrait ajouter qu'il est un des plus actifs agents

(1) Rapport des Docteurs du Mesnil et Mangenot (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1895, p. 20).

(2) Bertillon, *Etat de supplément des grandes capitales*.

du socialisme révolutionnaire et de l'anarchie, car il détruit la vie de famille et le goût de la propriété.

Si encore l'ouvrier mal logé pouvait se dire « qu'il en a pour son argent » ! Mais le bas prix des loyers n'est nullement en proportion avec leur exigüité et leur insalubrité. Quelque sordides qu'ils soient, la plupart des logements d'ouvriers se louent encore très cher, à cause du manque de concurrence dans beaucoup de quartiers, et surtout des profits très considérables que prélèvent les logeurs, locataires principaux, gérants, et autres intermédiaires.

Il est donc du plus grand intérêt social et moral d'améliorer les logements populaires. Deux moyens pour cela s'offrent au philanthrope et au législateur : l'assainissement des logements existants, et la construction de nouvelles habitations répondant aux meilleures conditions d'hygiène et d'économie.

Le premier de ces buts a été poursuivi par la *loi du 13 avril 1850*, et le deuxième par la *loi du 30 novembre 1894*. Mais cette dernière a eu également en vue une œuvre plus haute et d'une portée plus générale que d'assurer à l'ouvrier un logement salubre et à bon marché. Elle s'est efforcée de multiplier le nombre des petits propriétaires, en facilitant à tout Français l'acquisition de la maison qu'il habite, en lui procurant *un foyer* ; et, ce foyer acquis, de le protéger dans une certaine mesure. Aussi la nouvelle loi ne vise-t-elle pas seulement les *habitations ouvrières*, mais, comme l'indique sa dénomination, toutes *habitations à bon marché*, quel qu'en soit l'occupant : ouvrier, paysan, ou tout autre.

CHAPITRE PREMIER

INSTITUTIONS PHILANTHROPIQUES ET LÉGISLATION, RELATIVES A L'AMÉLIORATION DE L'HABITATION OUVRIÈRE, AVANT LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894.

SECTION I

Amélioration des logements existants.

L'initiative privée est à peu près impuissante à effectuer l'assainissement des habitations déjà construites et livrées à la location dans des conditions souvent déplorables. Il n'appartient pas aux particuliers de s'interposer entre les propriétaires et les locataires pour obtenir que ceux-ci soient moins mal traités. Tout ce qu'ils peuvent, c'est, — comme y sont conviés les comités de patronage en Belgique, par la loi du 9 août 1889, article 2, et les comités locaux en France, par la loi du 30 novembre 1894, article 2, — encourager les locataires soigneux de leurs logements, par la distribution de prix d'ordre et de propreté, ou de récompenses quelconques.

En Angleterre toutefois, une femme de bien, *Miss Octavia Hill*, a su rendre de grands services à la classe ouvrière de Londres, en achetant les maisons les plus délabrées et les plus insalubres, et en les faisant réparer et assainir avant de les louer à nouveau (1). Mais

(1) Georges Picot, *op. cit.*

cet exemple est difficile à suivre, car il demande de grands sacrifices pécuniaires, et nous ne croyons pas que l'œuvre de Miss Octavia Hill ait été entreprise ailleurs.

Dans le domaine législatif, plusieurs mesures ont été prises, à partir de la Révolution de 1848. Sous l'influence du mouvement d'idées philanthropiques d'alors, et spécialement des études de M. Villermé (1), un premier décret fut rendu, le 13 juillet 1848 ; puis une proposition de *loi relative à l'assainissement des logements insalubres* fut déposée à la Chambre par MM. de Melun et de Vogüé, le 17 juillet 1848, reprise avec quelques modifications, le 8 novembre 1849, par M. de Biancney, elle fut enfin votée, le 23 avril 1850.

Cette loi *autorisait* les conseils municipaux à créer dans leurs communes « des commissions chargées de rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier, ou l'usager » (art. 1).

Ces commissions, présidées par le maire ou l'adjoint, étaient composées de 5 à 9 membres, et de 12, à Paris. Mais une loi du 25 mai 1864 porta le nombre maximum à 20 pour les villes de province, et à 30 pour Paris.

La commission visite les lieux qui lui sont désignés comme insalubres, et, dans un rapport au conseil mu-

(1) Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers* (Paris, 1840).

Etude sur les *cités ouvrières*, publiée en 1849, dans les *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*.

municipal, indique les causes d'insalubrité et les moyens d'y remédier, ou déclare que les locaux ne sont pas susceptibles d'assainissement. Un recours, qui est suspensif, est accordé aux intéressés, devant le conseil de préfecture, contre les conclusions de ce rapport. Si les propriétaires refusent d'opérer les réparations nécessaires, la commission peut, conformément à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, acquérir la totalité des immeubles compris dans le périmètre des travaux nécessaires.

A Paris, la *commission des logements insalubres* a rendu de très réels services, et on lui doit la destruction de certains quartiers qui étaient des foyers permanents d'épidémies (1).

En moins de vingt ans « de 1851 à 1873, y compris les années 1870 et 1871 dont l'une n'a pas donné de statistique, et dont l'autre n'en présente que pour une durée de six mois, on trouve un total de 70.011 affaires déferées à la commission des logements insalubres de Paris » (2).

Malheureusement très peu de villes ont imité l'exemple de la capitale, et usé du droit que leur donne la loi de 1850, de créer des commissions des logements insalubres. En 1887, on n'en comptait plus que cinq : Paris, Lille, Nancy, Le Havre et Roubaix. Pourtant combien d'autres en auraient besoin !

(1) En particulier, la destruction du groupe Péchoin, de la cité des Kroumirs, de la cité Philippe, de la rue des Filles-Dieu ; l'assainissement de la rue Jeanne d'Arc, de la rue Ste-Marguerite, etc.

(2) *Législation des habitations à bon marché*, p. 35 (Paris, 1889), par Antony Roulliet.

Le grand vice de la loi de 1850 est en effet que la création des commissions de logements insalubres est *facultative*, et laissée à l'appréciation des conseils municipaux qu'effraie souvent ce surcroît de travail et de frais.

Aussi en 1882, M. Martin Nadaud déposa-t-il un nouveau projet de loi dont l'une des principales dispositions était de rendre *obligatoire* pour toute commune la création de ces commissions. Cette proposition, discutée à la Chambre, le 13 novembre 1883, fut renvoyée à l'examen du Conseil d'État et... n'a point reparu. Sans doute, nos législateurs ont pensé que la loi sur les habitations à bon marché qu'ils préparaient rendrait inutile une nouvelle réglementation des logements insalubres. C'est à tort, car la loi du 30 novembre 1894 s'est placée à un tout autre point de vue qu'il nous reste à examiner.

SECTION II

Constructions nouvelles.

§ 1^{er}. — Maisons collectives.

Le type idéal de l'habitation humaine est évidemment la petite maison isolée, entourée d'un jardin, et qui abrite une seule famille dont elle est la propriété. C'est le *home* anglais, le *foyer* vénéré de l'antiquité et cher à tous les peuples.

Malheureusement les conditions de la vie moderne rendent la plupart du temps cet idéal irréalisable, surtout au sein des grandes villes où le terrain acquiert

une grande valeur, ce qui porte à y édifier de hautes et vastes maisons, « sortes de ruches, dont chaque alvéole contient un foyer » (1).

L'état de gêne réciproque résultant d'un voisinage étroit, et l'exiguïté des appartements rendue nécessaire par le prix élevé de l'espace superficiel, sont les moindres inconvénients de l'*habitation collective*. Le plus grave, selon nous, c'est qu'elle n'est pas susceptible d'appropriation individuelle, de la part de ceux qui l'occupent.

Sans doute on peut théoriquement concevoir que les différents étages d'une maison appartiennent à différents propriétaires. Le code civil a même prévu, dans son article 664, les difficultés auxquelles pourraient donner naissance les réparations intéressant les immeubles dont la propriété est ainsi divisée. Cette situation anormale présente d'ailleurs quelques rares exemples, à Paris et dans certaines grandes villes. « Mais, dit très bien M. Siegfried, c'est là une combinaison peu recommandable ; cette belle innovation ne fonctionnerait guère qu'au profit des hommes de loi. Si le mur mitoyen est si fertile en procès, que serait-ce donc d'une propriété où tout se touche ? Il faudrait plaider pour chaque tuile, ou pour chaque carreau à remettre » (2).

En outre les locataires occupent bien rarement un étage entier, surtout quand ils sont de condition modeste, comme ceux que nous avons en vue particulièrement.

(1) Siegfried, *op. cit.*

(2) Siegfried, *op. cit.*

Il faut donc prendre son parti de voir s'élever ces immenses constructions, non seulement au centre de nos grandes villes, mais aussi et surtout au sein des faubourgs où la population est généralement très dense, car elle est retenue par la proximité des manufactures qui la font vivre.

Aussi ce qu'ont cherché, depuis un demi-siècle surtout, les philanthropes et les législateurs de tous pays, c'a été de rendre vastes et salubres les logements mis à la disposition des ouvriers, et aussi de concilier ces avantages avec les conditions de bon marché qui permettent d'arracher ceux-ci aux taudis infects où ils sont victimes de toutes les maladies et de toutes les promiscuités, et où ils sont exploités par d'avides intermédiaires.

C'est en Angleterre que les résultats les plus considérables ont été atteints en ce sens, grâce à des sociétés philanthropiques, et à de généreux bienfaiteurs. Le mouvement a pris naissance en 1844, sous l'impulsion du prince Albert, à la suite d'une enquête sur l'habitation, qui avait dévoilé l'étendue du mal. De grandes sociétés, dans un but de philanthropie, ou simplement de spéculation bien entendue, ont érigé dans les principales villes des constructions ouvrières salubres et à bon marché. Mais l'œuvre de beaucoup la plus importante est celle de la fameuse *Donation Peabody*.

M. Peabody, riche Anglais qui avait fait fortune en Amérique, légua à son pays une somme de 500.000 £ (12 millions 1/2), pour construire à Londres des maisons ouvrières. Il stipula dans son testament que le loyer produit par les maisons déjà construites servi-

rait à en bâtir de nouvelles, de telle sorte, disait-il, que, dans un siècle, le quart des ouvriers de Londres serait ainsi logé. Sa prédiction est en voie de s'accomplir. A la fin de 1894, les administrateurs de la donation Peabody pouvaient mettre à la disposition des classes laborieuses de Londres 5.073 logements, abritant 19.918 individus (1).

De tels résultats sont loin d'avoir été égalés chez nous. Néanmoins plusieurs fondations ont déjà doté Paris de *maisons collectives* qui rendent les plus grands services dans les quartiers pauvres. La fondation *Michel Heine*, provenant d'un legs de 150.000 francs, a permis de bâtir 3 maisons dans le XIII^e arrondissement, en attendant que d'autres soient construites, avec les revenus capitalisés des premières. La *fondation Gouin* a permis d'édifier à Clichy 2 maisons comprenant 64 logements d'un loyer de 150 à 300 francs, et donnant un bénéfice de 2 fr. 62 à 3 fr. 99 p. 100 du capital engagé, bénéfice qui servira également à construire de nouvelles maisons.

Il faut tenir compte, si l'on veut évaluer les services rendus par ces constructions, de la baisse des loyers qu'elles provoquent dans tout leur voisinage, et aussi de l'exemple qu'elles donnent aux capitalistes, en leur montrant un placement sûr et avantageux.

Dans les villes de province, de plus grands résultats ont été obtenus, surtout à Lyon et à Marseille, grâce à la coopération des caisses d'épargne de ces villes.

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1895, p. 112.

C'est ainsi que la *Société des logements économiques de Lyon*, au capital de 4 millions, a depuis 1889, construit 88 maisons comprenant 1051 logements. Cette société donne des dividendes de 4 p. 100.

Les efforts des plus récents constructeurs tendent à enlever aux maisons ouvrières cette apparence de casernes, et de cités phalanstériennes qui humilie les locataires, et par là même les éloigne. On réussit actuellement à joindre l'élégance extérieure au confort intérieur. Les *maisons bourgeoises à petit loyer* de M. Odelin (1) sont à façade pierre et brique, et de style Louis XIII, et leur aspect ne laisse nullement deviner une affectation spéciale.

§ 2. — Maisons individuelles.

Mais, quels que soient les progrès réalisés dans ces grandes constructions où des logements salubres et à bon marché sont mis à la disposition des ouvriers, elles présenteront toujours ce grave inconvénient de n'être pas susceptibles d'appartenir en propre à ceux qui les occupent, et par là même de n'avoir pas sur eux cette influence moralisatrice du véritable *foyer*, qui retient le travailleur au sein de sa famille, et lui donne le goût de la propriété.

Il en est autrement lorsque le bas prix du terrain permet que la petite maison, entourée d'un jardinet, soit la propriété de l'ouvrier qui l'habite. La possession de

(1) V. *La Construction moderne*, numéro du 7 décembre 1895.

ce petit patrimoine procure les plus grands avantages à la famille de l'ouvrier, ainsi du reste qu'à la société tout entière. Dès lors en effet, stabilité de la population ouvrière ; — économie notable dans le budget de l'ouvrier (le loyer absorbant en moyenne 1 sixième du salaire) (1) ; — garantie de solvabilité lui permettant de ne pas être sans ressources à la première interruption de travail ; — enfin surtout, garantie de moralité, car l'ouvrier qui a un *chez soi* y reste volontiers, et s'intéresse à la gestion de son intérieur, au lieu de courir les cabarets.

Le grand obstacle à la réalisation de cet idéal est facile à prévoir : l'absence d'un capital assez considérable pour payer l'acquisition d'une maison.

L'ouvrier français n'est pas économe ; c'est un fait bien connu, et qui est dans sa nature, comme il est dans la nature de nos paysans d'être parcimonieux, souvent jusqu'à l'avarice. Quoi qu'il en soit, on ne peut attendre de lui que ses épargnes dépassent quelques centaines de francs, et c'en est plusieurs milliers dont il lui faudrait la disposition immédiate.

La solution est dans la vente à crédit. Or le crédit peut être organisé de différentes manières : par l'avance d'une somme d'argent, ou par celle de l'habitation elle-même. Dans les deux cas, l'ouvrier emprunteur ou acquéreur sera débiteur d'une somme d'argent représen-

(1) « On calcule généralement que le loyer doit représenter le sixième du salaire du chef de famille ; en d'autres termes, que le salaire d'une journée doit payer le loyer de la semaine. » G. Picot, *Un devoir social et les logements d'ouvriers*, p. 112.

tant le capital prêté, ou le prix de l'habitation acquise. Diverses combinaisons lui permettent de se libérer de cette dette par des paiements fractionnés et périodiques, plus faciles à acquitter que le capital en bloc.

Il importe toutefois de distinguer suivant que l'ouvrier est, dès le principe, emprunteur ou acquéreur, et, dans ce dernier cas, suivant que la propriété de l'habitation lui est transférée immédiatement, ou seulement après le paiement intégral du prix d'achat. Car la nature juridique du contrat varie suivant ces cas, et conduit par suite à des résultats pratiques différents.

Le premier système est donc le prêt d'une somme d'argent suffisante à l'acquisition d'une maison individuelle. Ce prêt est consenti, dans la pratique, soit par des capitalistes, particuliers ou sociétés de crédit, comme en Belgique, soit par les intéressés eux-mêmes, groupés en sociétés coopératives de crédit, comme les *Building Societies* si répandues aux États-Unis et en Angleterre, et sur le fonctionnement desquelles nous aurons à revenir.

Dans ce système de prêt d'argent, et sous les diverses formes qu'il revêt, l'ouvrier fait lui-même construire sa maison, d'après ses plans et à sa convenance. La société créditrice n'intervient que pour lui fournir les fonds nécessaires à cette construction, ou plutôt le complément nécessaire. Car, dans la pratique, on exige toujours que l'ouvrier soit déjà propriétaire d'un petit pécule représentant ordinairement la valeur du terrain. C'est une garantie de l'esprit d'épargne dont ont besoin les ouvriers qui passent un contrat à si longue échéance.

En outre, si la société créditrice veut être couverte en toute sécurité par l'hypothèque qu'elle prendra sur la construction, il faut que cette construction ait une valeur sensiblement supérieure au prêt consenti.

Même avec cette garantie, le système que nous venons d'exposer présente de graves inconvénients, tant à l'égard de la société de crédit que des emprunteurs eux-mêmes.

Sans doute, à certains points de vue, il est bon que l'ouvrier puisse faire construire sa maison à sa guise. « Ce n'est plus, dit M. Siegfried, une maison banale, comme le vêtement de confection acheté au hasard : c'est un vêtement sur mesure, à la taille exacte des locataires. » Cet avantage est pourtant plus apparent que réel, et si le système des *building Societies* a pu donner d'heureux résultats en Amérique et en Angleterre, c'est, croyons-nous, parce que les ouvriers de ces pays ont le sens pratique plus développé que les nôtres. Nos ouvriers français improvisés architectes ne manqueraient pas de se livrer à des dépenses plus fantaisistes qu'utiles ; ou bien ils négligeraient même le nécessaire par une économie mal entendue.

Un autre inconvénient résulte du précédent. Il ne faut pas perdre de vue que la libération entière du constructeur sera fort longue, puisqu'elle doit s'effectuer par des paiements périodiques qui, pour ne pas dépasser les forces de l'ouvrier, se prolongent forcément de longues années. Il y a donc bien des chances pour que, volontairement ou non, cet ouvrier suspende ses paiements avant d'avoir acquitté toute sa dette. Comme

c'est son habitation qui en répond, il faudra procéder à la vente soit volontaire, soit forcée ; en ce dernier cas, elle sera poursuivie à la requête de la société de crédit qui n'aura pas manqué de faire inscrire son privilège d'architecte (2103, 8°, C. civ.) ou de prêteur de deniers, substitué à l'architecte (2103, 5°, C. civ.). Or il est bien connu qu'une maison ne se vend jamais autant qu'elle a coûté à construire. Surtout lorsque, comme dans le cas actuel, le constructeur est inexpérimenté, et qu'il a fourni des plans qui sans doute étaient les plus satisfaisants pour ses convenances personnelles, mais qui seront opposés à celles des acquéreurs ultérieurs.

Aussi les sociétés de crédit préfèrent-elles souvent soumettre l'avance de leurs fonds à la condition que l'ouvrier acquerra la propriété d'une habitation auprès d'une société de construction qu'elles lui désignent, et dans le privilège de laquelle elles sont substituées, pour le remboursement de leur prêt (2103, 2°, C. civ.). Ou bien ce sont les sociétés de construction elles-mêmes qui vendent directement à l'ouvrier, en stipulant leur remboursement par annuités ; et alors elles sont garanties par le privilège du vendeur, et par le droit de résolution, pourvu qu'elles aient fait opérer la transcription de l'acte de vente (2103, 1°, et 2108, C. civ.).

Seulement, dans ces cas, l'ouvrier aura à payer un droit de mutation de propriété, soit, en principal, 5,50 0/0 du prix d'acquisition, ou 6,88 0/0, décimes compris ; tandis que, lorsqu'il traite avec un entrepreneur, ce contrat de louage ou d'industrie n'est tarifé par

la loi fiscale que 1 0/0 en principal, ou 1,25 0/0 décimes compris, du prix de construction.

Dans la pratique, il subsiste aussi cet inconvénient que l'ouvrier, brusquement mis en possession d'un immeuble, est exposé à la tentation d'en faire argent en le vendant dans de mauvaises conditions. De même, s'il ne tient pas ses engagements vis-à-vis de son vendeur, la seule ressource de celui-ci sera l'expropriation forcée. C'est là une garantie qui peut se trouver insuffisante, car la société de construction est exposée à être primée par les créanciers privilégiés de l'article 2101 du Code civil ; et d'ailleurs la maison mise aux enchères peut avoir été dépréciée par le mauvais entretien du propriétaire, ou les amoindrissements que celui-ci peut lui avoir fait subir, à l'insu du vendeur.

Pour toutes ces raisons, nous croyons préférable le système inauguré à Mulhouse et suivi depuis lors en France, ainsi qu'en Italie et en Belgique ; pourtant, dans ce dernier pays, le législateur de 1889 a cru devoir favoriser particulièrement la construction par l'intermédiaire des sociétés de crédit, parce qu'il voit dans ces sociétés un dérivatif utile pour les épargnes populaires qu'il est dangereux d'attirer dans de trop fortes proportions vers les caisses administrées par l'Etat.

Le système français et italien consiste donc à fournir à l'ouvrier la *possession* immédiate d'une habitation, mais à ne lui en concéder la *propriété* que le jour où il en aura payé intégralement le prix. Ce contrat se décompose donc en une *location ferme, avec promesse de vente*.

1° *Location*. — La location est en elle-même indépendante de la promesse de vente. Cependant comme, dans l'esprit des directeurs des sociétés de construction, elle n'est qu'un moyen de rendre la vente réalisable, les deux contrats sont en général rédigés en un seul et même acte, qui subordonne l'existence du bail à l'acceptation de la promesse de vente. Pour cela, une clause de cet acte décide que le bail sera résolu de plein droit, si l'ouvrier renonce à payer les annuités qui doivent le rendre propriétaire au bout d'un certain délai.

Néanmoins, jusqu'à l'expiration de ce délai, les rapports de la société et de l'ouvrier sont ceux d'un bailleur et de son locataire.

En conséquence, le bailleur est tenu :

1° De « livrer la chose en bon état de réparations de toute espèce » (1720, al. 1, C. civ.) ;

2° De l'entretenir en cet état, faisant « pendant la durée du bail toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les locatives » (1720, al. 2, C. civ.) ;

3° D'assurer au preneur une jouissance paisible, et de le garantir contre toute éviction (art. 1719, 3°, C. civ.).

D'autre part le locataire doit :

1° User de l'immeuble en bon père de famille, et faire les réparations locatives (art. 1728, 1°, C. civ.) ;

2° Payer le loyer convenu (art. 1728, 2°, C. civ.).

Ce loyer représente l'intérêt du capital engagé à la construction, calculé à un taux peu élevé, puisque les sociétés de construction ne sont généralement pas formées

dans un but de spéculation, et que même elles doivent, pour bénéficier des faveurs légales, limiter leurs dividendes annuels au taux de 4 0/0, comme nous le verrons dans la suite (art. 9 du règlement d'administration publique du 21 septembre 1895). Cet intérêt néanmoins est augmenté d'une somme équivalente aux frais généraux dont le propriétaire de l'habitation doit faire l'avance, tels qu'impôts, frais de voirie, etc.

Pour le paiement de ce loyer, le bailleur a, selon le droit commun, le privilège de l'article 2102, 1^o, C. civ., sur les meubles qui garnissent l'immeuble. Mais il a en outre une garantie beaucoup plus sérieuse : c'est la possession des à-comptes versés entre ses mains par les locataires, en vue de l'acquisition de la propriété. Comme nous l'avons dit, le sort du bail est uni à la continuation du paiement de ces à-comptes ; lorsque l'ouvrier devient insolvable, et ne peut plus fournir ni l'une ni l'autre de ces prestations, il est expulsé en tant que locataire, mais les versements effectués dans le but de l'acquisition lui sont remboursés. La société peut donc retenir sur ces remboursements le montant des sommes qui lui sont dues, à titre de loyers arriérés. Elle opère cette rétention, soit en vertu des stipulations spéciales contenues dans l'acte primitif de contrat, soit simplement en vertu des règles ordinaires de la compensation, puisque les deux créances sont liquides et exigibles.

Par des clauses particulières, la société a également soin, la plupart du temps, de stipuler que le locataire ne pourra faire aucune sous-location ni cession de bail.

Généralement aussi elle interdit, pour des motifs de moralité et de tranquillité dans les cités ouvrières, l'affectation de l'immeuble loué en cabarets ou débits quelconques.

2° *Promesse de vente.* — Nous avons dit qu'en même temps que le bail, et généralement par un même acte, il était fait au locataire, de la part du bailleur, une promesse de lui vendre l'immeuble loué, moyennant le paiement, dans un délai déterminé, d'une somme représentant le capital employé à sa construction.

Dans la pratique, pour bénéficier de cette promesse, l'occupant paiera à chaque terme une portion de ce capital, en même temps que son loyer, qui en représente l'intérêt. Après un temps plus ou moins long, selon l'importance de cette portion payée ainsi périodiquement, le capital, c'est-à-dire le prix d'acquisition, sera complètement amorti, et la vente sera parfaite, selon les conventions primitives. Ou bien, si les conventions ont réservé la perfection de la vente à la passation d'un acte authentique, cet acte sera dressé, et confèrera à l'ouvrier la propriété de l'habitation dont il jouissait comme locataire.

Il faut bien se garder d'appliquer à la promesse de vente qui nous occupe l'article 1583 du Code civil, d'après lequel « promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a consentement réciproque des deux parties sur la chose et sur le prix ». Car, de l'avis unanime des jurisconsultes, cet article ne vise que la promesse *synallagmatique* de vente, que rien en effet ne distingue de la vente elle-même, dans notre droit où ce contrat est

parfait *solo consensu*. Or, ici, la promesse de vente n'est certainement pas synallagmatique, car, si le vendeur s'oblige bien à livrer l'immeuble quand le prix en aura été payé, l'acheteur au contraire ne s'engage nullement à effectuer le paiement. Il demeure toujours libre de renoncer à l'acquisition, en arrêtant ses versements périodiques.

Mais, d'autre part, de ce que la formation de la vente dépend d'une condition potestative de la part de l'acheteur, il n'en faudrait pas conclure, d'après l'article 1174 du Code civil, à la nullité de la promesse de vente. Cet article en effet n'annule les conventions que si elles sont soumises à une condition potestative *de la part de celui qui s'oblige*. Or, nous venons de le dire, celui qui s'oblige est ici non l'acheteur, mais le vendeur.

Il y a donc, dans l'espèce, une promesse unilatérale de vente qui, comme tout contrat unilatéral, oblige l'une des parties seulement. Encore le vendeur lui-même n'est-il obligé qu'à partir du moment où sa proposition de vente est *acceptée* par l'acheteur, soit expressément, dans l'acte écrit qui sera généralement dressé, sous forme de cahier des charges, soit tacitement, par le paiement, en même temps que le premier terme du loyer, d'une somme d'argent qui, d'après les conditions stipulées, représente l'amortissement du prix d'acquisition. Jusque-là, il n'y avait même pas promesse de vente ; il n'y avait qu'une simple pollicitation que le vendeur pouvait retirer, à sa volonté (1).

(1) Cass., 9 août 1848 (D. 48, 1, 185) ; Cass., 14 mars 1860 (D. 60, 1, 163) ; Cass., 20 janvier 1862 (D. 62, 1, 364).

A partir de l'acceptation, le vendeur est donc tenu d'exécuter sa promesse, c'est-à-dire de recevoir les annuités destinées à éteindre le prix d'acquisition. S'il s'y refusait, l'acheteur pourrait recourir aux voies des offres réelles et de la consignation. Et, lorsque le prix d'achat se trouve atteint par l'accumulation de ces annuités, la vente est parfaite, et les tribunaux doivent, au besoin, en reconnaître l'existence, en en faisant remonter les effets au jour de l'acceptation, suivant les règles de la condition suspensive accomplie (1180, C. civ.).

Si l'acheteur vient à interrompre, pour une raison ou pour une autre, le paiement du prix d'acquisition, la condition suspensive dont dépendait la vente ne pouvant plus se réaliser, le vendeur est libéré de sa promesse, et peut ne plus considérer l'ouvrier que comme un locataire. Les clauses du cahier des charges lui donnent même en général le droit de rompre le bail qui, dans l'intention des parties, avait surtout pour raison d'être de faciliter l'accession à la propriété. Seulement, en pareil cas, le locataire expulsé aura droit au remboursement de la portion qui correspondait, dans les annuités déjà payées, à l'amortissement du prix d'acquisition.

Quels sont, *pendente conditione*, les situations respectives du vendeur et de l'acheteur, et leurs droits sur l'immeuble ?

Contrairement à l'opinion de Pothier qui n'accordait au créancier conditionnel qu'une simple espérance *spes debitum iri*, notre législation lui reconnaît un véritable

droit. Ce terme est même formellement employé par les articles 1179 *in fine* et 1180 du Code civil qui consacrent la transmission héréditaire et les mesures conservatoires de ce droit.

Il n'est pas douteux du reste qu'en matière de condition suspensive les mêmes règles s'appliquent, qu'il s'agisse d'un droit de créance ou d'un contrat produisant un *jus in re*, un droit de propriété, comme la vente d'un corps certain, faite sous condition. Si, dans les articles 1168 et suivants, le Code désigne par le seul mot de *créancier* le stipulant dans un contrat conditionnel, c'est qu'il a suivi textuellement Pothier. Et d'ailleurs l'existence de la propriété conventionnelle est formellement reconnue à l'article 2125.

Dès lors, par application de ces règles, l'acquéreur conditionnel ayant un droit éventuel de propriété peut prendre toutes les mesures qu'il jugera utiles à la conservation de ce droit (art. 1180, C. civ.). Dans l'espèce, ces mesures se confondent avec celles auxquelles l'autorise sa qualité de locataire, comme de repousser les tentatives d'éviction tant de la part d'un tiers que de la part du propriétaire lui-même. Quant aux hypothèques à prendre, il n'en peut être question ici, puisqu'aucun droit n'est à garantir contre la société bailleresse et engagée à vendre.

De même, si le propriétaire sous condition meurt avant l'accomplissement de la condition, ses droits passent à ses héritiers, dit l'article 1179 *in fine*. Il faut ajouter : et aux ayants cause à titre particulier, tels que les acquéreurs, car l'article 1179 n'est qu'une ap-

plication de l'article 1122 qui comprend ceux-ci. Il est vrai que, dans la pratique, les clauses de l'acte de promesse de vente prohibent la cession, ou donnent tout au moins à la société de construction un droit de préférence, pour cette raison que le contrat est consenti *intuitu personæ* et qu'il n'est pas indifférent à la société de construction de voir pénétrer dans la cité ouvrière des individus qui pourraient y porter le désordre.

Mais l'acquéreur conditionnel ne pourrait pas faire acte de propriétaire définitif, puisqu'il ne l'est pas. Il ne pourrait point par exemple demander la distraction de l'immeuble qui a été saisi sur son auteur, pas plus du reste qu'il ne pourrait former opposition à une vente pure et simple que voudrait passer celui-ci. Et quant aux aliénations et aux hypothèques qu'il consentirait sur l'immeuble dont il a la possession, leur sort serait soumis à l'accomplissement de la condition suspensive, selon la règle générale de l'article 1179 qui donne un effet rétroactif à la condition réalisée, et selon la règle de l'article 2125, spécial aux hypothèques conventionnelles.

De son côté, le débiteur conditionnel conserve jusqu'à l'accomplissement de la condition tous les droits de la propriété, sous réserve bien entendu des effets rétroactifs de la condition accomplie, et sous réserve de ses obligations de bailleur, comme de faire jouir son locataire.

C'est ainsi qu'il pourrait bien céder, à titre gratuit ou onéreux, son immeuble : mais cette cession serait subordonnée à l'existence de la condition. Et, si cette

condition survenait, c'est-à-dire si l'acquisition était effectuée, la cession serait non avenue. Et d'autre part, tant que la condition est en suspens, le concessionnaire ne pourrait être mis en possession de l'habitation, puisque celle-ci est entre les mains du locataire avec promesse de vente, qui, nous venons de le voir, peut s'opposer à toute éviction. Cette cession serait donc soumise aux éventualités du contrat primitif, et le concessionnaire endosserait toutes les obligations du cédant.

Il en serait de même de l'hypothèque consentie *pendente conditione*.

Quant à la question des risques, qui, dans la pratique, est de nature à se poser assez souvent, par suite de la destruction totale ou partielle par incendie, l'application de l'article 1182 nous conduit aux solutions suivantes.

Si l'immeuble *a péri*, sans la faute du débiteur, c'est-à-dire, dans l'espèce, du bailleur, vendeur conditionnel, l'obligation est éteinte : le débiteur ne sera pas tenu d'accomplir sa promesse de vente, de transférer la propriété à l'acquéreur. Mais celui-ci aura droit au remboursement des à-comptes versés.

Si la chose *s'est détériorée* sans la faute du débiteur, le locataire, acquéreur conditionnel a le droit, ou de résoudre l'obligation, comme dans le cas précédent, ou d'exiger la chose dans l'état où elle se trouve, sans diminution de prix : il se gardera sans doute bien de prendre cette deuxième alternative, pour peu que la détérioration soit importante.

Enfin « si la chose s'est détériorée, par la faute du débiteur, le créancier a le droit, ou de résoudre l'obli-

gation, ou d'exiger la chose dans l'état où elle se trouve avec des dommages et intérêts » (1180 *in fine*).

De ce que, *pendente conditione*, la propriété n'est pas déplacée, il devrait également en résulter que le droit de mutation est dû seulement à partir de la réalisation de la condition, c'est-à-dire du dernier paiement de la dernière annuité. Telle est la jurisprudence de l'Enregistrement, en matière de condition suspensive : il ne perçoit aucun droit, quand la condition ne se réalise pas (1). Toutefois, dans le cas qui nous occupe, le fisc dispose autrement : par une interprétation de l'article 1589 du Code civil dont nous avons démontré la fausseté, il considère l'ouvrier comme propriétaire, *sous condition résolutoire*, et perçoit le droit, dès la mise en possession (2).

En conséquence, si la condition suspensive ne se réalise pas, ce qui arrivera toutes les fois que l'acheteur ne poursuivra pas ses paiements jusqu'à la fin, c'est-à-dire fort souvent, l'Enregistrement, non seulement ne restitue pas le droit de mutation perçu, — ce qui serait du reste contraire à tous les principes du droit fiscal, — mais exige une nouvelle taxe de mutation qui, il est vrai, n'est qu'un droit fixe de 3 francs, grâce à une faveur spéciale de l'article 10 de la loi du 30 novembre 1894. En réalité pourtant, le bien n'a pas changé de mains une seule fois, et aucun droit n'aurait dû être perçu.

(1) Cass., 6 mai 1863 (Sirey, 63,1,296).

(2) Suivant la doctrine de l'Enregistrement, d'accord du reste en cela avec les principes généraux du droit, la promesse de vente *sous condition résolutoire* donne lieu à la perception immédiate du droit de mutation : Cass., 12 juin 1854 (Sirey, 55,1,60).

Le principal avantage du contrat de location avec promesse de vente, c'est que, la société de construction ne se dessaisissant pas juridiquement de la propriété de l'immeuble, il n'y a pas lieu de se livrer à une expropriation, si l'ouvrier cesse ses paiements. Il n'y a tout au plus qu'à procéder à une expulsion de locataire ; et celui-ci videra sans doute les lieux de bonne grâce, car il recevra en même temps une somme d'argent plus ou moins forte, représentant le montant des à-comptes qu'il avait versés sur le prix d'acquisition. En sorte que les efforts faits pour obtenir l'accès à la propriété auront eu tout au moins ce résultat heureux de former une petite épargne.

Pour faciliter le paiement du capital qui représente la valeur de l'habitation, et qu'il s'agit d'amortir, la société de construction emploie généralement la combinaison suivante. Elle ouvre à l'acquéreur un compte courant, où il est, le jour même du contrat, débité du prix de l'immeuble. Toutes les mensualités qu'il versera seront portées au crédit de son compte. Il y joindra, s'il veut, les sommes provenant de ses économies, des attributions de dividendes, ou bonis, alloués par les sociétés coopératives dont il est membre, du petit héritage qu'il peut recueillir, etc. Par ces versements volontaires, sur lesquels un intérêt lui est alloué, il anticipera l'époque de sa libération, et il est certain que la perspective d'être complètement affranchi deviendra un puissant aiguillon à l'économie. Le compte courant sera une vraie caisse d'épargne, toujours ouverte aux versements.

SECTION III

État actuel de la question.

Les premières maisons individuelles, répondant aux conditions que nous venons de déterminer, furent construites en 1835, à Mulhouse, par *M. André Kœchlin*, grand fabricant, et maire de cette ville.

« Il fit bâtir, écrivait vers cette époque le Docteur Villermé, pour 36 ménages d'ouvriers de ses ateliers de construction, des logements où chacun a 2 chambres, un grenier et une cave, pour 12 à 13 francs par mois, moins de la moitié du loyer qu'ils paieraient ailleurs. En outre, et sans augmentation de prix, à chaque logement est attaché un jardin, pour y cultiver une partie des légumes nécessaires au ménage, et surtout pour habituer l'ouvrier à y passer le temps qu'il passerait au cabaret (1). »

L'œuvre de A. Kœchlin fut continuée et complétée par un autre grand industriel, *Jean Dollfus*, qui inaugura le système de la vente par annuités. En outre il perfectionna la distribution de ces maisons, et arrêta le type qui leur convenait le mieux, et qui est resté l'un des modèles des constructions ouvrières, sous la dénomination de *système mulhousien*, ainsi décrit par M. Georges Picot, dans son rapport sur les habitations ouvrières, à l'Exposition universelle de 1889 :

« Le type préféré, qui a conservé le nom de *type*

(1) Docteur Villermé, *Tableau de l'état moral et physique des ouvriers*, t. I, p. 58.

mulhousien, réunit les maisons par groupes de quatre, au milieu d'un jardin divisé en quatre parties égales, pour que chacun en ait sa part exclusive. Chaque famille possède ainsi un angle de maison, avec deux façades, ce qui permet des ouvertures de deux côtés, et rend les logements plus sains et plus gais. La surface d'une maison est de 40 mètres carrés, et le jardin en a 120. Au-dessus d'une cave, s'élèvent un rez-de-chaussée comprenant une chambre et une cuisine, et un étage divisé en deux chambres. Le prix de revient du groupe était en 1864 de 9.666 francs, soit 2.491 fr. 50 par maison, le loyer est de 187 fr. 50 par an. En payant 6 fr. de plus par mois, le locataire devient propriétaire en 5 années. »

L'exemple de Jean Dollfus a été imité par un certain nombre de patrons, de philanthropes, de municipalités, ou enfin par des sociétés constituées par les intéressés eux-mêmes.

Initiative patronale. — Pour fixer auprès de leur usine les populations ouvrières qu'ils emploient, les patrons construisent souvent des logements d'ouvriers. Quelquefois ils en délivrent gratuitement la jouissance (Baccarat, Les établissements de Montgolfier, à la Haye-Descartes). Mais ce système ne peut fonctionner que là où les rapports entre patrons et ouvriers sont tout à fait bienveillants ; sinon les ouvriers y voient une servitude.

Plus souvent une rétribution quelconque est exigée, à titre de loyer. Mais, en fait, elle n'égale jamais l'intérêt commercial du capital engagé. C'est ainsi qu'à Anzin 2.628 maisons isolées avec jardinet ont été construi-

tes ou achetées par la Compagnie. Chacune coûte en moyenne 2.800 francs : si l'on calcule l'intérêt à 4 0/0 (112 fr.) et que l'on ajoute 44 francs pour l'entretien et l'impôt, le prix du loyer devrait s'élever à 156 francs. Or, la Compagnie, ne percevant, de ce chef, que 72 fr. au maximum, est en perte de 84 francs par maison, ce qui équivaut, pour 2.628 maisons, à une perte annuelle de 220.752 francs. Autrement dit, la Compagnie ne tire de son capital que 1 0/0; la différence avec l'intérêt commercial constitue la perte consentie pour le logement de ses ouvriers (1). Dans des proportions moindres, le même sacrifice est consenti par la plupart des Compagnies qui logent leurs ouvriers moyennant un loyer, et sans retenue sur leur salaire (2).

Parfois aussi, mais très rarement, les patrons cherchent à faciliter à leurs ouvriers l'acquisition des maisonnettes mises ainsi à leur disposition. Cette pratique, très désirable en elle-même, présente en effet de sérieux dangers, quand elle émane d'un patron, surtout si l'usine ou la manufacture près de laquelle sont bâties les maisonnettes, est éloignée des grandes villes ou des autres établissements industriels. Car l'ouvrier, devenu propriétaire de son habitation, perd la liberté de ses mouvements : il est en quelque sorte attaché à l'usine,

(1) Rapport de M. Georges Picot, à l'Exposition universelle de 1889, *Groupe de l'Économie sociale*, t. II.

(2) Spécialement M. Menier, à Noisiel, Le Creusot, Blanzay.

Seul, ou à peu près, M. Fanien, de Lilliers, a pu, grâce à des conditions locales exceptionnelles, obtenir de son capital un intérêt net de 4 0/0, en louant à ses ouvriers, pour 2 fr. 50 par semaine, des maisons fort bien aménagées, dont le prix de revient n'est que de 2.265 francs (G. Picot, *ibid.*).

comme le serf l'était à la glèbe. S'il quitte, ou s'il est renvoyé, il est forcé de réaliser son patrimoine, de vendre sa maison, dans de très mauvaises conditions ; il en est de même si l'industrie qui l'emploie vient à cesser, pour une cause quelconque.

Aussi les patrons qui ont voulu procurer à leurs ouvriers les avantages d'un foyer se sont bien gardés de s'en faire eux-mêmes les vendeurs. Ils ont préféré recourir à l'intermédiaire de sociétés à qui ils fournissent la plupart du temps les premiers fonds, quand ce sont des sociétés anonymes, et dont ils provoquent la formation et dirigent les premières opérations, quand ce sont des sociétés coopératives formées par leurs ouvriers eux-mêmes.

C'est ainsi que la Compagnie des chemins de fer d'Orléans a suscité la création du *cottage d'Athis*, société coopérative de construction à qui elle avance les premiers capitaux (1). — De même MM. Peugeot frères ont aidé leurs ouvriers à fonder une société coopérative de construction, *l'Immobilière de Valentigney* (2). — De même enfin la *Société anonyme des habitations à bon marché de Longwy* a été fondée en 1894 par M. le baron d'Huart (3).

Initiative philanthropique. — Souvent aussi des hommes généreux se groupent entre eux et, soit au moyen de leurs fortunes personnelles, soit avec l'aide des mu-

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1895, p. 177.

(2) *Id.*, 1895, p. 257.

(3) *Id.*, 1895, p. 312.

nicipalités ou des institutions locales, fondent des sociétés analogues.

Dans l'enceinte même de Paris, malgré la cherté du terrain, la *Société anonyme de Passy-Auteuil* a été fondée et dirigée par des hommes dévoués à la cause de l'habitation ouvrière, tels que MM. Dietz-Monnin, Siegfried, Cheysson, Cacheux, etc. Cette société, au capital de 200.000 francs, a déjà construit 67 maisons occupées par des ouvriers, qui en sont propriétaires, ou en voie de le devenir. De même à Marseille, la *Pierre du Foyer*, société coopérative due à l'initiative de M. Rostand, directeur de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône. Et, plus récemment, à Bordeaux, la *Société bordelaise des habitations à bon marché*, fondée sous l'influence de la municipalité et des autorités locales, et qui a pris pour devise : « Une famille, un foyer ! »

Initiative ouvrière. — Il est à souhaiter que ce mouvement philanthropique s'accroisse, et les progrès qu'il a faits dans ces dernières années permettent de l'espérer. Mais pour faire face aux besoins qui sont immenses, il faudrait que l'initiative vînt des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire des ouvriers. Or, à part quelques tentatives, du reste heureuses, comme *Le coin du Feu*, société coopérative fondée à St-Denis en 1894, on peut dire que cette solution n'a pas encore été comprise.

Et cependant les exemples des pays étrangers devraient nous encourager. Il suffit de jeter les yeux sur les immenses résultats obtenus en Amérique et en Angleterre par les *Building Societies* (1).

(1) V. sur les *Building societies* une étude sur les sociétés de construc-

Les *Building Societies* ne sont pas, contrairement à ce que pourrait faire croire une traduction littérale, des sociétés de construction, mais bien *des sociétés de crédit en vue de constructions* : elles ne construisent pas elles-mêmes mais se contentent de consentir des avances à ceux de leurs actionnaires qui veulent construire. Car elles remplissent le double rôle de caisses d'épargne, et de banques de crédit populaire.

Leurs actionnaires sont en effet de deux sortes : 1° les placeurs d'épargne (*investors*), dont les actions sont acquises par des versements mensuels et obligatoires, grossis de l'intérêt composé et des profits généraux de la société ; — 2° les emprunteurs (*borrowers*), qui, avant la libération de leurs actions, ont obtenu aux enchères, c'est-à-dire en justifiant d'un plus grand nombre d'actions libérées, un capital suffisant pour la construction d'une habitation ; ils achèvent ensuite le remboursement de ce capital en en payant l'intérêt, et en continuant leurs cotisations, jusqu'au jour où leur dette se trouve éteinte par la complète libération de leurs actions.

La société est doublement couverte, pour ses avances : elle a d'abord sur l'immeuble une première hypothèque, qui n'est levée qu'après l'acquittement de la dette : dans beaucoup de sociétés, il faut déjà être propriétaire du terrain, pour être admis à emprunter, et l'hypothèque est prise sur le terrain d'abord. Et, comme seconde garantie, elle a en nantissement les actions dont la libération avance chaque année.

tion aux Etats-Unis, par M. Levasseur, de l'Institut, dans la *Réforme sociale* du 16 mai 1896, p. 801.

« Aussi, dit M. Levasseur, les déboires sont-ils rares. En 1895, il n'y avait (aux Etats-Unis) que 35 associations, sur un total de 5.838, qui fussent en perte et la perte ne s'élevait qu'à 23.000 dollars. On ne comptait aussi, à cette époque, que 8.049 emprunteurs, sur un total de plus de 400.000, qui eussent été expropriés ; leurs propriétés avaient une valeur totale de 12,2 millions de dollars, et les sociétés n'ont perdu, en réalisant ces gages, que 449.600 dollars » (1).

Nous n'avons pas l'intention d'étudier à fond ces sociétés de construction étrangères, si intéressantes qu'elles soient, et nous nous bornerons, par quelques chiffres, à faire ressortir l'immense extension qu'elles ont prise.

Les *Building Societies* ne se sont guère répandues en Amérique que depuis 1840. Mais, à partir de cette époque, leur développement fut tel qu'en 1893 on en comptait 5,838, comprenant 1,745,000 membres, dont 455,000, soit environ un quart, étaient emprunteurs, et les autres simples actionnaires. Ces sociétés possédaient un capital de 450 millions de dollars (plus de 2 millions et quart), et avaient procuré l'acquisition de 300,000 habitations (1).

En Angleterre, l'extension des *Building Societies* est très considérable aussi, quoique moindre. On peut réduire environ de moitié les chiffres que nous venons de citer pour les Etats-Unis.

Pourquoi de telles associations n'ont-elles même pas

(1) Levasseur, *loc. cit.*, p. 815.

été tentées en France ? Nous nous proposons, au cours de cette étude, de critiquer à cet égard le système de nos caisses d'épargne qui tue l'esprit d'initiative, chez les masses populaires, et les rend inaptes à comprendre et à gérer elles-mêmes leurs intérêts. Mais nous croyons aussi que ces raisons ne sont pas les seules, et que la différence dans le succès de ces institutions ouvrières tient surtout à la différence des conditions sociales de ces pays. Toutes les mesures d'origines privées ou publiques, mises en œuvre pour procurer à l'ouvrier la possession de son habitation, échoueront s'il ne se rencontre pas ces deux conditions : que la maison puisse être construite à très bon compte, et que l'ouvrier soit dans une situation relativement aisée. Or, à l'inverse des Etats-Unis, la France a peu de villes où la cherté du terrain ne majore pas beaucoup le prix de revient ; et de même il y a relativement peu d'ouvriers qui gagnent de gros salaires, et ne soient pas accablés de charges de toutes sortes.

Il ne faut donc pas perdre de vue que les avantages résultant de l'acquisition d'un foyer seront toujours, en fait, le privilège d'un petit nombre.

C'est surtout à cette élite que s'adresse la loi du 30 novembre 1894. Toutefois, par les facilités qu'elle donne à la construction de maisons collectives, elle améliorera également le sort des ouvriers les plus pauvres. Et, par ses mesures exceptionnelles sur la conservation des petits patrimoines, elle peut rendre les plus grands services aux classes rurales qui comprennent un si grand nombre de petits propriétaires fonciers.

CHAPITRE II

CONDITIONS D'APPLICATION DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894.

(Articles 1 et 5)

La loi du 30 novembre 1894 étant une loi de faveur, il importait d'en bien préciser la portée, d'autant plus que certaines de ses dispositions consistent en exemptions fiscales, c'est-à-dire en sacrifices budgétaires.

Deux moyens s'offraient pour la détermination des bénéficiaires de cette loi : s'attacher à la qualité des personnes qui occuperaient les habitations ; ou bien exiger que ces habitations remplissent elles-mêmes certaines conditions. Le législateur belge a employé cumulativement ces deux systèmes ; le nôtre a surtout développé le second. Néanmoins, comme le premier était préconisé dans le projet de loi, et qu'il en reste quelque chose dans la rédaction définitive, nous les exposerons l'un et l'autre.

§ 1^{er}. — Garanties personnelles.

La proposition de loi déposée par M. Siegfried (1) portait la rubrique « Proposition de loi relative aux *habitations ouvrières* ».

(1) *J. off.*, 1892, Doc., p. 2226.

Et l'article 1^{er}, déterminant le rôle des comités locaux, disait : « Ces comités ont pour mission d'encourager la construction... de maisons salubres et à bon marché, destinées à être louées aux *employés, artisans, ouvriers industriels et agricoles*, ou à leur être vendues.... »

Enfin l'article 6 reprenait cette énumération : « *ouvriers, employés, et artisans* ».

Dans la pensée de ses promoteurs, qui s'étaient surtout inspirés de la loi belge du 9 août 1889, la loi de 1894 avait donc une portée restreinte à une certaine catégorie de citoyens. Elle excluait en effet tous ceux qui ne vivent pas exclusivement du produit de leur travail : les veuves d'ouvriers, les anciens ouvriers, les militaires retraités, et bien d'autres individualités dont la situation précaire méritait pourtant les faveurs de la nouvelle loi : c'était une *loi d'exception*.

En outre les termes d'*employés, d'artisans, ou même d'ouvriers*, n'étant définis ni dans cette loi, ni dans aucune loi antérieure, pouvaient prêter à discussion dans certains cas.

Aussi la Commission chargée de présenter la loi au Sénat proposa-t-elle, en vue de préciser le sens de ces appellations d'*employés, artisans ou ouvriers*, l'adjonction des mots : « vivant principalement de leur travail, et n'étant propriétaires d'aucune maison, ni d'aucune propriété non bâtie d'une valeur supérieure à mille francs » (1).

(1) *Off.*, 1893. Doc., p. 534.

Mais cette addition restreignait encore la portée de la loi. Elle excluait en effet de nombreux et intéressants employés, artisans ou ouvriers, qui ne pourraient apporter cette sorte de certificat de pauvreté, résultant de la non-possession d'aucun bien foncier d'une valeur supérieure à 1,000 francs.

M. Buffet fit judicieusement remarquer qu'une telle exigence privait des faveurs légales la plus grande partie des paysans français, bien moins riches pourtant avec un lopin de terre de 1,000 francs qu'un ouvrier qui aurait 2,000 francs déposés à la caisse d'épargne (1).

Le texte fut donc remanié. On fit précéder les mots « ouvriers ou artisans » de l'adverbe « *notamment* », pour bien expliquer que l'énumération n'était plus limitative, mais bien énonciative, et dans le seul but de faire ressortir la préoccupation du législateur en faveur de la classe ouvrière.

Il subsista néanmoins, dans l'article 1^{er}, une restriction importante, quant aux conditions exigées des *personnes* appelées à bénéficier de la loi. Car, d'après le texte définitif, les avantages légaux sont réservés « à des *personnes n'étant propriétaires d'aucune maison* ». Cette limitation se comprend aisément : ceux qui possèdent une autre maison n'ont qu'à habiter chez eux ; ou, s'ils ont le luxe d'avoir plusieurs demeures, ils ne sont pas de ceux que la loi entend favoriser.

(1) Séance du 19 juin 1894.

§ 2. — Garanties réelles.

La valeur de l'immeuble qu'il s'agit de vendre ou de louer peut être déterminée par son capital, ou par son revenu.

Selon qu'il s'agissait de l'acquisition d'une maison individuelle, ou de la location d'un logement dans une maison collective, la proposition de loi Siegfried appliquait l'un ou l'autre procédé.

En ce qui concerne la valeur des maisons individuelles destinées à être acquises, dans les conditions favorisées par la loi, — et c'était là le point de vue le plus intéressant, — on avait déjà compris la nécessité d'établir des maxima différents suivant l'importance de la localité où se trouve l'habitation. Car un même prix représentera souvent, pour des régions différentes, la valeur d'une résidence bourgeoise ou d'une habitation plus que modeste.

L'article 6 du projet de loi établissait en conséquence deux catégories : pour les villes de plus de 100.000 habitants, le prix de la maison ne devait pas dépasser 6.000 francs ; il ne devait pas dépasser 4.000 francs pour les villes de moins de 100.000 habitants.

C'était au contraire au loyer que s'attachait l'article 6, quand il s'agissait de louer des logements à bon marché, dans des maisons collectives ; le prix maximum du loyer annuel de ces logements était de 400 fr., dans quelque ville que ce soit.

La Commission sénatoriale ne garda de ce projet que

le principe de la distinction en catégories, suivant l'importance des localités. Mais elle étendit beaucoup cette distinction, puisqu'elle établit sept catégories, au lieu de deux. D'autre part, elle s'attacha, non seulement pour les maisons collectives, mais aussi pour les maisons individuelles, à la valeur locative de l'immeuble ou du logement. Ces principes furent adoptés par le Sénat, et aboutirent à l'article 5 de la loi :

« Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement :

En ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les personnes visées à l'article 1^{er} ou construites par elles, aux immeubles dont le revenu net imposable à la contribution foncière déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890, ne dépasse pas de plus d'un dixième :

« Dans les campagnes au-dessous de 1.000 habitants	90 fr.
« De 1.001 à 5.000 habitants.	150 »
« De 5.001 à 30.000 habitants	170 »
« De 30.001 à 200.000 habitants, et dans celles qui sont situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris . .	220 »
« Dans les communes de 200.001 habitants et au-dessus.	300 »
« A Paris.	375 »

« En ce qui a trait aux maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, à celles dont le revenu net imposable, pour leur intégralité, ou pour chacun

des logements les composant et destinés à être loués séparément, ne comporte pas un chiffre supérieur à ceux qui sont indiqués ci-dessus pour chaque catégorie de communes. »

Il est important de savoir ce que l'article 5 entend par « revenu net imposable à la contribution foncière », puisque ces revenus sont les maxima qui servent de base à son tableau. M. Diancourt, rapporteur au Sénat de la loi des habitations à bon marché, a expliqué qu'il entendait par là le loyer réel diminué d'un quart, conformément à la loi du 8 août 1890 (1).

En capitalisant, au taux de 5 1/2 0/0, ce revenu net, on obtiendra en capital les mêmes valeurs maxima.

Ces données permettent de dresser le tableau suivant, en face de celui de l'article 5.

Revenu net	Loyer réel	Valeur de la maison
90 fr.	120 fr.	2.180 fr.
150 »	200 »	3.655 »
170 »	225 »	4.000 »
220 »	290 »	5.270 »
300 »	400 »	7.270 »
375 »	500 »	9.090 »

Le Sénat, craignant que ces limites ne fussent trop étroites, leur a donné un peu d'élasticité par la tolérance d'un dixième en sus de ces chiffres.

L'application de l'article 5 a donné lieu à des difficultés aplanies depuis l'intervention de la deuxième loi

(1) Sénat, séance du 19 janvier 1894.

sur les habitations à bon marché, en date du 31 mars 1896.

Devait-on ajouter au chiffre du loyer qui sert de base à l'établissement du maximum certaines charges de voirie et de salubrité, généralement supportées par le propriétaire, ou que le bail impose au locataire ?

L'interprétation la plus simple consistait à s'en tenir à la lettre de l'article 5, qui ne mentionne pas ces charges accessoires et n'envisage que « le revenu net imposable à la contribution foncière déterminée conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890 » majoré d'un dixième. Or la loi du 8 août 1890, dans son article 5, détermine le revenu net imposable en prenant les trois quarts de la valeur locative.

Le Conseil d'Etat ne vit pas les choses ainsi, quand il elabora le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895. L'article 50 de ce règlement réserve les faveurs de la loi « aux maisons dont le revenu net imposable n'excédera pas les limites fixées par l'article 5 de la loi, c'est-à-dire dont la valeur locative, *augmentée des charges incombant au propriétaire et mises par le bail au compte du locataire* ne comportera pas... des chiffres supérieurs à ceux indiqués pour chaque catégorie de communes ».

Cette interprétation présentait de graves inconvénients, surtout quand il s'agissait de maisons dont l'acquisition est entreprise par annuités.

Elle restreignait la portée des encouragements que le législateur avait entendu accorder. Ainsi, dans une commune de moins de 5.000 habitants, nous voyons,

en nous reportant au tableau donné ci-dessus, que les maisons d'un loyer réel de 200 francs doivent bénéficier de la loi. Le règlement les en exclut, si les constructeurs ont mis dans le bail ou dans les annuités les charges d'eau, de voirie, de vidange, etc., dont le montant dépasse 20 francs, c'est-à-dire la marge due à la tolérance d'un dixième.

Pour éviter cette exclusion, les sociétés de construction seront tentées de ne pas comprendre dans l'annuité ces divers services et d'en laisser le soin aux acquéreurs. Or, en fait, ceux-ci seront bien rarement assez raisonnables pour s'en acquitter parfaitement. Et les nouvelles constructions répondront ainsi très mal au vœu du législateur, qui a été d'assurer à l'ouvrier non seulement un logement à bon marché, mais un logement salubre.

Ces considérations, éloquemment développées dans un rapport du Comité supérieur des habitations à bon marché, ont déterminé l'article 2 de la loi du 31 mars 1896, dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne seront pas comprises dans la valeur locative des immeubles les charges de salubrité (eau, vidange, etc.), et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie, dont le propriétaire fait l'avance, et qu'il recouvre en les mettant par le bail au compte du locataire. »

*
* *

Ainsi deux conditions sont *nécessaires* pour qu'il y ait

lieu d'appliquer à une habitation les dispositions de la loi du 30 novembre 1894 :

1° Que la personne qui l'occupe ne soit propriétaire d'aucune autre maison (article 1) ;

2° Que cette habitation ne soit pas d'une valeur dépassant certains maxima fixés d'après la commune de la situation (art. 5).

Ces deux conditions sont *suffisantes*, car aucune autre n'est mentionnée par la loi.

Il n'y a donc pas lieu d'exiger que la maison soit située dans une ville, ni dans un rayon quelconque d'une agglomération urbaine ; une habitation rurale jouit des mêmes privilèges. Ce point est à noter, car le loyer de beaucoup de masures ne dépasse pas, dans les campagnes, le maximum fixé.

Il n'est pas nécessaire non plus, du moins en principe, que l'habitation ait été construite avant la promulgation de la loi du 30 novembre 1894. Nous disons *en principe*, car une exception considérable est apportée dans le cas de l'exonération de certains impôts directs (art. 58 du règlement). Elle tient à la nature de ces dispositions exceptionnelles, qui ne pourraient s'appliquer aux habitations déjà construites, sans que la loi ait un effet rétroactif. Mais nous verrons aussi, à propos des transmissions de l'habitation après décès (art. 8), une importante application de la règle qu'une habitation dont la construction est antérieure à la loi de 1894 bénéficie des innovations consacrées par cette loi.

CHAPITRE III

ORGANES D'EXÉCUTION.

(Articles 1 à 5 et 14).

SECTION I

Comités locaux.

Il a été répété maintes fois, au cours des travaux préparatoires de la loi sur les habitations à bon marché, que cette loi n'entendait pas remplacer les initiatives individuelles par l'ingérence des pouvoirs publics. Et pourtant sa première disposition n'est-elle pas de créer dans les différentes régions de la France des organes administratifs chargés de présider au sort des habitations à bon marché ? Cette contradiction a été mise en lumière par M. Buffet (1).

« Ce qui caractérise cette loi, dit-il, c'est qu'à chaque article l'action de l'État apparaît, et l'initiative libre non réglementée ne se manifeste nulle part. »

Et, faisant en particulier le procès des comités locaux :

« A vrai dire, ce n'est pas de comités émanant de l'initiative individuelle qu'il s'agit, mais de commissions administratives, dont les membres sont désignés

(1) Séance du 19 juin 1894.

par le préfet, et aux dépenses desquelles il est pourvu par le budget départemental. Il n'y a là rien de commun avec l'initiative individuelle. »

Ces critiques ne manquent pas de fondement, mais nous les croyons exagérées.

Oui, sans doute, la plupart des dispositions de la loi des habitations à bon marché consacrent une intervention plus ou moins directe de l'Etat. Mais il ne faut pas dire qu'elles obligent, ou même engagent les particuliers à se désintéresser de la question des habitations à bon marché. Très souvent même cette intervention des pouvoirs publics suppose forcément l'effort des particuliers qu'elle seconde. C'est ainsi que les dispositions relatives au crédit ou à l'assurance ne se conçoivent guère, dans la pratique, sans l'intermédiaire de sociétés de capitalistes, ou de sociétés coopératives, en rapport direct avec les locataires ou les acquéreurs. Ces sociétés n'ont par elles-mêmes aucun caractère officiel ; les dispositions de la loi du 30 novembre 1894 auront pour effet de favoriser leur développement ou même de susciter leur création.

L'institution de comités locaux est un des moyens mis en œuvre pour atteindre ce résultat, comme aussi pour rendre à la cause des habitations à bon marché les services les plus divers. Mais d'ailleurs il n'est pas exact de dire que ces comités locaux sont des *commissions administratives*. Ils émanent de l'initiative privée, au moins en partie, car nous verrons que leurs membres ne sont pas des fonctionnaires, et que le préfet ne nomme que les deux tiers d'entre eux. Une fois constitués, ils

prennent librement leurs décisions et travaillent par les moyens qu'il leur plaît à l'amélioration de la petite habitation. Si leurs dépenses sont couvertes par le budget départemental, il a bien été déclaré par les promoteurs de la loi que cette situation cesserait dès que la générosité de bienfaiteurs aurait permis aux comités de vivre de leurs propres ressources.

Le rôle de l'Etat consiste donc surtout à susciter la création des comités locaux, là où le conseil supérieur des habitations à bon marché a démontré qu'ils seraient spécialement utiles, et à trouver les éléments principaux de leur formation. La part qu'il prend à la nomination des membres donne au comité un caractère demi-officiel qui lui vaut plus de poids auprès des habitants avec qui il est appelé à entrer en relations, et d'autre part qui légitime certaines décisions importantes qu'il est appelé à prendre.

Le rôle des comités locaux nous semble avoir été très bien défini par M. Siegfried, qui justifie en même temps l'intervention de l'Etat à cet égard (1).

« Le problème de l'habitation ouvrière, malgré sa haute importance, est un des moins connus. Longtemps encore il soulèvera dans le public des craintes et des préventions mal fondées. L'existence d'un comité officiel, appuyant l'idée, la faisant sienne, la divulguant par les mille moyens dont dispose un corps légalement constitué, sera un moyen d'action des plus efficaces.... D'un autre côté nous espérons, que dans un avenir très

(1) *Öff.*, 1893, Doc., p. 534.

prochain, des sociétés coopératives de construction se créeront parmi les ouvriers français, comme elles se sont créées en Angleterre, en Amérique, en Italie. Pour ces groupements de travailleurs, pleins de bonne volonté, mais aussi d'inexpérience, le comité sera un tuteur désintéressé dont les bons conseils permettront d'éviter bien des fautes. »

Ainsi le rôle des comités est surtout moral, et d'une portée générale : former l'opinion en répandant dans le public et auprès des intéressés l'utilité de s'attacher aux questions d'habitation, et les facilités que donne à cet égard la nouvelle loi.

Mais cette loi a aussi indiqué d'une façon plus précise comment l'action des comités pourrait s'exercer dans la pratique.

« Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires, et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction des habitations à bon marché » (art. 2, § 3).

Les enquêtes sont un puissant moyen d'éveiller l'attention du public et des législateurs sur l'urgence des réformes sociales. Et de fait nous voyons qu'à l'étranger les grands mouvements d'opinion qui ont abouti aux lois anglaises et belges sur l'amélioration du logement ouvrier se sont produits à la suite d'enquêtes qui avaient révélé l'étendue du mal.

Pour avoir cette portée, l'enquête doit être entreprise sur une grande échelle. Telle est celle dont le ministre

du commerce a pris l'initiative, en envoyant, aux Préfets, le 2 juillet 1895, une circulaire accompagnée d'un questionnaire détaillé. Pour mener à bonne fin ces enquêtes générales, les comités locaux sont tout désignés comme intermédiaires. Mais, en dehors de ces grandes enquêtes, qui s'étendent à toute l'étendue du territoire, il est loisible à chaque comité, s'il en a les ressources, de se livrer, dans l'étendue de sa circonscription, à des enquêtes partielles qu'il peut même ne faire porter que sur certains points de la question de l'habitation ; par exemple sur l'observation des règlements d'hygiène, ou des réformes les plus faciles à accomplir à cet égard.

L'activité des comités locaux peut s'exercer, soit en favorisant la construction de nouveaux logements salubres et à bon marché, soit en améliorant ceux qui existent déjà. La partie de l'article 2 précitée indique quelques-uns des moyens les plus efficaces pour atteindre l'un ou l'autre de ces résultats ; mais c'est simplement à titre d'exemples, ainsi qu'il ressort de la partie finale de ce texte : « et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché ».

Les concours d'architecture et les prix qui y sont attachés permettront d'intéresser aux constructions les plus modestes d'habiles architectes qui jusqu'ici réservaient leur savoir aux habitations luxueuses. On arrivera ainsi à déterminer, pour chaque région les types les plus avantageux d'habitations collectives ou individuelles, et à réduire les devis au minimum compatible

avec les garanties nécessaires d'espace et de salubrité.

Les autres mesures préconisées par l'article 2 sont surtout favorables à l'amélioration des logements déjà existants. Quoique, dans son ensemble, la loi du 30 novembre 1894 n'ait pas été conçue à ce point de vue, il était important toutefois de ne pas le négliger ; — l'assainissement des maisons déjà construites est une œuvre d'autant plus efficace qu'elle entraîne moins de frais que les nouvelles constructions, et par là même peut être entreprise sur une grande échelle. L'exemple des résultats obtenus en Angleterre par Miss Octavia Hill est de nature à stimuler les philanthropes des autres pays.

Dans cet ordre d'idées, « les prix d'ordre et de propreté, et les encouragements pécuniaires de toutes sortes » dont parle la loi sont d'excellents moyens à la portée des comités locaux. L'insalubrité en effet a souvent pour cause le défaut d'entretien et de bonne tenue des maisons. A cet égard, il n'y a rien à faire sans le bon vouloir des habitants, et c'est aux moyens de persuasion et d'encouragement qu'il faut surtout recourir. Or les conseils et les exhortations peuvent bien avoir une influence momentanée sur l'ouvrier, mais ce n'est que par l'institution de prix qu'on pourra lui faire acquérir des habitudes d'ordre, de propreté et d'épargne. Et il y a lieu de compter, au moins autant que sur l'appât des récompenses, sur l'émulation morale et l'heureuse contagion du bon exemple.

Ces prix peuvent consister en allocations les plus diverses, à la discrétion du comité. Les circulaires mi-

nistérielles de Belgique recommandent d'éviter la remise manuelle d'espèces, mais plutôt d'attribuer les prix en argent, sous forme de livrets de la Caisse d'épargne, frappés d'une clause de réserve interdisant tout remboursement avant une époque déterminée : ces titres d'affiliation à la Caisse d'épargne sont de nature à provoquer chez les titulaires un appel pressant vers de nouveaux dépôts. Quant aux allocations en nature, les mêmes circulaires engagent à distribuer aux ménagères méritantes des diplômes ou des médailles d'honneur, ou mieux encore, surtout pour les prix d'entretien, des bons de peinture, de badigeonnage, etc., ou d'objets destinés à donner un certain confort aux modestes habitations ouvrières.

En dehors des attributions qui leur sont spécifiées par l'article 2 de la loi sur les habitations à bon marché, les comités locaux sont chargés d'une mission non moins importante par l'article 8 de cette même loi. Nous verrons en effet, quand nous étudierons l'économie de cet article, qu'il consacre un procédé spécial de partage, pour le cas où le père de famille laisserait à son décès une habitation entrant dans la catégorie des habitations à bon marché : la licitation de ce bien est alors, au cas où elle serait obligatoire de droit commun, remplacée par l'attribution sur estimation. Or « s'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation est faite par le comité des habitations à bon marché, et homologuée par le juge de paix ». Voilà donc un cas très important où le rôle du comité

local secondera puissamment les autres réformes du législateur.

Les différents travaux auxquels sont conviés les comités leur demandent forcément certains frais. La loi devait y pourvoir : elle l'a fait en distinguant deux budgets, que l'on pourrait appeler le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Les dépenses courantes sont ainsi prévues par l'article 3 :

« Les frais de local et de bureau, l'allocation au secrétaire du comité, et les jetons de présence qui pourront être alloués, à titre d'indemnité de déplacement, aux membres des comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions, pourront être mis par le conseil général à la charge du budget départemental. »

Outre ces dépenses courantes, il fallait faire face aux frais nécessités par les enquêtes, les prix d'encouragement, etc., tel sera le but des ressources suivantes :

« Ces comités peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique » (art. 2, § 1).

Il résulte de cette disposition, que les comités locaux, sans être des établissements publics, ni même d'utilité publique, ont néanmoins une personnalité morale restreinte, et semblable à celle dont jouissent les syndicats, à qui ils sont encore assimilés par l'alinéa suivant, calqué sur l'article 6, § 3, de la loi du 21 mars 1884 :

« Toutefois ils ne peuvent posséder d'autres immeu-

bles que celui qui est nécessaire à leurs réunions » (art. 2, § 2).

Il nous reste à savoir comment sont institués les comités locaux, quelle est leur composition, et quelles sont les principales règles de leur fonctionnement.

Tandis que la loi belge institue un *comité de patronage* par arrondissement, la nôtre n'a pas cru devoir opérer sur une aussi grande échelle, et nous croyons qu'elle a agi sagement, étant donné l'accueil plutôt indifférent que cette innovation devait rencontrer dans la plupart de nos régions. Bien que la question des habitations à bon marché ait un grand intérêt dans les campagnes, surtout au point de vue des règles spéciales en matière de partage, elle est surtout aiguë dans les agglomérations urbaines ou industrielles, et c'est là que devaient se concentrer les premiers efforts. Dans le système adopté par notre législateur, c'est le gouvernement qui prend sur lui la création des comités, là où il les juge utiles, d'après les renseignements qui lui sont fournis par l'intermédiaire du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

« Ces comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription... » (art. 4).

Le dernier rapport présenté par M. Jules Challamel au Conseil supérieur des habitations à bon marché, le 11 juillet 1896, constatait l'existence de 38 comités, dans 24 départements. Il n'y a pas de comités dans le département de la Seine, sans doute parce que leur

rôle est rempli par la *Société française des habitations à bon marché* (1).

La loi fixe le nombre des membres de chaque comité entre 9 et 12, selon l'importance de la circonscription embrassée par ce comité, et les ressources qu'elle offre en hommes dévoués et compétents. Ces membres sont ainsi nommés :

« Le tiers des membres du comité est nommé par le Conseil général, qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des chambres de commerce, ou des chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité.

« Les deux autres tiers sont nommés par le préfet l'un parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; l'autre parmi les membres des sociétés de construction d'habitations à bon marché, des sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne, et des syndicats professionnels constitués conformément à la loi » (art. 4, §§ 2 et 3).

Le mode d'élection des membres des comités a fait l'objet de plusieurs remaniements, au cours de la pré-

(1) « L'association dite *Société française des habitations à bon marché*, fondée à Paris, le 17 novembre 1889, a pour but d'encourager, dans toute la France, la construction par les particuliers, les industriels ou les sociétés locales, de maisons salubres et à bon marché, ou l'amélioration des logements existants. Elle cherche notamment à propager les moyens propres à faciliter aux employés, artisans et ouvriers, l'acquisition de leur habitation » (Extrait des statuts, art. 1^{er}).

Cette société, reconnue d'utilité publique par décret du 20 mars 1890, a eu successivement pour présidents MM. Jules Siegfried, et Georges Picot, président actuel.

paration de la loi. C'est ainsi que, d'après le texte voté par la Chambre des députés, les membres des 3 catégories étaient choisis différemment : la 1^{re} catégorie, celle des corps électifs, était élue par le Conseil général ; la 2^e, celle des spécialistes, était nommée par le préfet ; la 3^e, celle des membres de sociétés ou syndicats, était élue par les présidents ou délégués de ces sociétés.

La commission sénatoriale estima qu'il serait beaucoup plus simple de faire nommer tous les membres par le préfet, et que ce serait assurer l'homogénéité du comité.

Mais, lors de la discussion au Sénat, M. Buffet fit ressortir les dangers de cette extension donnée aux pouvoirs du préfet qui, pour des raisons politiques, pourrait écarter des membres très compétents. Aussi le texte fut-il changé à nouveau, et l'élection des membres appartenant à des corps électifs rendue au Conseil général. Quant à ceux appartenant à des sociétés, il fut jugé que convoquer autant de collèges électoraux que de corporations, c'était mettre bien du monde en mouvement pour une bien petite question, et la nomination de ces membres fut laissée au préfet.

Ces élections ou nominations sont faites pour 3 ans, et les mandats sont renouvelables (art. 4 *in fine*).

La réglementation intérieure des comités locaux dépend surtout des statuts qu'ils se sont donnés. Toutefois les points principaux sont arrêtés par la loi, et par le règlement d'administration publique qui l'a complétée. Il en est ainsi en particulier des questions qui

intéressent : les époques et moyens de convocations (art. 4 du règlement) ; les délibérations (art. 3 du règlement) ; la nomination du président et du secrétaire (art. 4, § 4, de la loi, art. 2 du règlement) ; de dissolution du comité (art. 2, § 4, de la loi, art. 8 du règlement) ; enfin l'obligation d'envoyer annuellement au ministre du commerce, qui les transmet au Conseil supérieur, un rapport détaillé sur les travaux de l'année, et la situation financière (art. 14, § 2, de la loi, art. 5 du règlement).

SECTION II

Conseil supérieur.

Pour centraliser les intérêts des particuliers représentés dans chaque région par les comités locaux, le législateur a jugé utile d'instituer auprès du ministre du commerce et de l'industrie un *Conseil supérieur des habitations à bon marché* composé d'hommes éminents, et versés spécialement dans les questions relatives à l'habitation. Ce conseil aura à s'occuper de toutes les difficultés d'ordres technique, financier ou administratif que peut soulever l'application de la loi, et à préparer les réformes législatives qui lui paraîtraient utiles. C'est ainsi qu'il fut appelé à préparer le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895. Le Conseil d'Etat ayant introduit dans ce décret certaines interprétations de la loi qui paraissaient trop rigoureuses, le Conseil supérieur parvint aussi à faire voter la loi du 31 mars 1896 qui rectifie ces interprétations.

L'article 14 énonce en termes très larges les attributions du Conseil supérieur, en disant que « devront lui être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi, et d'une façon générale toutes les questions concernant les logements économiques ». Parmi ces questions, l'une des plus importantes est l'examen des statuts des sociétés de construction ou de crédit, qui veulent bénéficier des faveurs de la loi.

Le Conseil supérieur étant l'organe central des comités locaux exerce cette fonction en recevant les rapports annuels de ces comités, et en dressant un résumé qu'il présente, avec ses observations, au Président de la République (art. 14, § 2). Dans d'autres occasions, la loi suppose son concours à l'égard des comités locaux : pour la dévolution de l'actif résultant de la dissolution d'un comité (art. 2, § 4) ; elle le consulte aussi sur l'opportunité d'installer des comités locaux (art. 4).

Un décret du 20 février 1895 a réglé la composition du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Il fixe le nombre des membres à 40, dont 34 sont nommés par le ministre du commerce, et 6 sont membres de droit (1).

Le ministre est président du Conseil supérieur, et il s'adjoit deux vice-présidents et un secrétaire, pris au sein de ce conseil.

(1) Ce sont : le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, — le directeur de la prévoyance et de l'assurance sociales, — le directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques au ministère de l'Intérieur, — le directeur général des contributions directes — le directeur de l'enregistrement et du timbre, — le directeur des affaires civiles et du sceau, au ministère de la Justice.

Le Conseil supérieur se réunit, au moins une fois par an, pour adopter le rapport dont il a été parlé, et recevoir les communications de son comité permanent.

Ce *comité permanent* est composé de 10 membres choisis par le ministre dans le sein du Conseil. Il se réunit chaque fois que les besoins du service l'exigent ; il délibère sur les affaires d'importance secondaire, et instruit les questions à soumettre au Conseil supérieur.

Les nominations au Conseil supérieur des habitations à bon marché, et à son comité permanent ont été faites par un décret et un arrêté ministériel, en date du 20 février 1895.

CHAPITRE IV

IMMUNITÉS FISCALES

(Art. 9 à 13).

Parmi les moyens qui s'offrent au législateur désireux d'encourager une institution populaire, l'un des plus efficaces est assurément l'octroi de primes ou d'exemptions fiscales, au profit de cette institution.

Les auteurs de la loi du 30 novembre 1894 n'ont pas négligé ce procédé, qui n'est pas, il est vrai, sans imposer au Trésor quelques sacrifices. Mais ils ont pensé que ces sacrifices seraient largement compensés par un accroissement du bien-être dans les classes ouvrières, qui, tôt ou tard, se traduira par un plus grand rendement des impôts.

On peut ramener à trois chefs les exemptions fiscales créées à cet effet, en faveur des constructions à bon marché :

- 1° Exonération de certains impôts directs, au profit des constructions répondant aux conditions de la loi ;
- 2° Facilités pour le paiement du droit de mutation, au profit de l'acquéreur d'une de ces habitations ;
- 3° Exemption de certains impôts, au profit des sociétés de construction ou de crédit.

SECTION I

Exonération de certains impôts directs.

D'après l'article 9, alinéa 1^{er}, « sont affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres, les maisons individuelles destinées à être louées ou vendues, et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5 ».

En ce qui concerne l'impôt foncier, cet article ne consacre en réalité de privilège que pour 3 années. Car, par le fait même qu'une maison est nouvellement construite, elle est déjà déchargée de l'impôt foncier pendant les deux premières années, en vertu de l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII.

Mais la faveur est complète, à l'égard de la contribution des portes et fenêtres.

Dans la proposition de loi présentée par M. Siegfried, et telle qu'elle avait été adoptée par le Conseil supérieur du Travail, et par la Chambre des députés, ces deux exemptions n'étaient pas seulement pour une période de 5 ans, mais bien pour 12 ans. Mais au Sénat, lorsque, sur les observations de M. Buffet, il eut été décidé que les bénéficiaires de la loi seraient, non plus seulement les ouvriers, mais tous ceux qui se trouveraient habiter une maison d'un loyer déterminé, la Commission chargée de présenter la loi proposa elle-même de réduire

la durée de 12 ans à 5 ans, afin de ne pas grever le Trésor outre mesure. Ainsi réduite, la perte subie par le Trésor du fait de cette double exonération est encore de 654,358 francs, pour toute la durée des 5 ans.

A un autre point de vue, la portée du sacrifice pécuniaire consenti par l'État a été encore restreinte au Sénat (1). Le projet portait une disposition qui étendait rétroactivement le bénéfice des exceptions d'impôts que nous venons d'indiquer à toutes les constructions déjà édifiées, pour le temps qui leur resterait à courir dans la période privilégiée. Le Sénat repoussa cette extension, sur la demande de M. Poincaré, ministre des finances, pour les raisons qui lui avaient fait réduire la période des faveurs. En vain M. Buffet insistait-il en faisant remarquer « qu'on serait difficilement comprendre à un ouvrier dont la maison a été terminée hier qu'il doit payer l'impôt immédiatement, alors que son voisin qui construit aujourd'hui ne paie pas l'impôt pendant 5 ans ». Il fut répondu que ce contraste était inhérent à toute innovation législative de ce genre. Par exemple « toutes les fois qu'on a voulu introduire dans les pensions la moindre amélioration, on a tout de suite objecté qu'il y aurait des pensionnés qui ne bénéficieraient pas de cette mesure ».

Une troisième limitation s'imposait, pour rester fidèle à l'esprit, comme à la rubrique de la loi, qui n'a pour but que la protection des *habitations à bon marché*, telles qu'elles sont définies par les articles 1 et 5. C'est

(1) Séance du 8 novembre 1894.

ce que rappelle l'article 3 d'une façon formelle : « pourvu qu'elles (les habitations) réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5 ».

Nous rappelons simplement que la seule condition exigée par l'article 1^{er}, c'est que l'acquéreur de l'habitation, — si celle-ci a été vendue, — ne soit propriétaire d'aucune autre maison. L'article 55 du règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 mentionne également cette exigence.

Quant aux conditions de l'article 5, nous savons qu'il s'agit du maximum de valeur que ne peut dépasser l'habitation, et que détermine un tableau donné en cet article. Mais tandis que ce tableau indique simplement les différents revenus nets imposables à la contribution foncière, qui serviront de base à l'évaluation des maxima, un autre tableau, dressé par l'article 50 du règlement, établit ces maxima eux-mêmes, c'est-à-dire les revenus bruts (dont les revenus nets imposables représentent les trois quarts), grossis du dixième de tolérance.

Dans les communes de 1.000 habitants et au-dessous $(90 + 30) + 20$	140 fr.
Dans les communes de 1.001 habitants à 5.000 $(150 + 50) + 20$	220 »
Dans les communes de 5.001 habitants à 30.000 $(170 + 58) + 22$	250 »
Dans les communes de 30.000 habitants à 200.000, et dans celles qui sont situées dans un rayon de 80 kilomètres autour de Paris $(200 + 100) + 40$	323 »
Dans les communes de 200.001 habitants et au-dessus $(300 + 100) + 48$	440 »
A Paris $(375 + 375) + 50$	550 »

Cet article 50 mentionne également que, dans la valeur locative qui sert de base à ces calculs, sont comprises « les charges incombant au propriétaire et mises par le bail au compte du locataire ». Mais nous devons rappeler qu'une loi du 31 mars 1896 a suivi le règlement d'administration publique, et que l'article 2 de cette loi a eu pour effet de soustraire de la valeur locative servant à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, et par conséquent aussi de l'article 9, « les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie, dont le propriétaire fait l'avance, et qu'il recouvre en les mettant par le bail au compte du locataire ».

Les seules conditions exigées par l'article 9 sont celles que nous avons examinées : la postériorité de la construction à l'application de la loi, et le maximum de valeur des constructions. Il ne s'occupe pas de savoir par qui ces constructions ont été faites, ni si elles sont destinées à la location ou à la vente. Ou du moins, si l'article 9 s'exprime à cet égard, c'est justement pour faire savoir qu'il ne connaît aucune exception. La raison de ce langage explicite, c'est que, dans le projet de loi Siegfried, la protection légale était réservée aux « maisons individuelles édifiées par les sociétés de construction, pour être vendues aux ouvriers, au moyen d'annuités ». Le Conseil supérieur du Travail estima avec raison qu'on pouvait faire bénéficier des mêmes faveurs les maisons collectives destinées à la location, et aussi toutes maisons individuelles ou collectives construites par des particuliers.

Les formalités à remplir, pour faire bénéficier les constructions des exemptions d'impôts de l'article 9, sont énoncées par cet article au § 3 ainsi conçu :

« Pour être admis à jouir du bénéfice de la présente loi, on devra produire, dans les formes et les délais fixés par l'article 9, § 3, de la loi du 8 août 1890, une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharges ou réductions de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée par le même article de ladite loi, de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier. »

Outre cette demande, la proposition de loi sur les habitations à bon marché, telle qu'elle était présentée au Sénat, exigeait la production d'un avis favorable du Comité des habitations à bon marché. Mais, lors de la délibération, M. Diancourt, rapporteur, fit supprimer cette formalité. « Cette disposition, dit-il, avait surtout sa raison d'être, quand il y avait des catégories de privilégiés pour l'application de la loi ; aujourd'hui que la loi s'applique à tout le monde, l'avis du Comité des habitations à bon marché n'est pas indispensable ; on pourrait le supprimer entièrement. »

Il reste à expliquer la portée du § 4 de l'article 9 :

« Les parties des bâtiments dont il est question au présent article destinées à l'habitation personnelle donneront lieu, conformément à l'article 2 de la loi du 4 août 1844, à l'augmentation du contingent départemental dans la contribution personnelle-mobilière, à raison du vingtième de leur valeur locative réelle, à

dater de la troisième année de l'achèvement des bâtiments, comme si ces bâtiments ne jouissaient que de l'immunité ordinaire d'impôt foncier, accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII, aux maisons nouvellement construites ou reconstruites. »

Cette disposition n'a pas pour but de consacrer une nouvelle exemption d'impôts au profit des habitants de maisons à bon marché, mais au contraire de leur appliquer le droit commun. C'est ce qui résulte des observations échangées au Sénat entre M. Buffet et M. Poincaré, ministre des finances, qui fit la déclaration suivante (1) :

« La loi de 1844 a stipulé que, deux ans après l'achèvement des constructions neuves, le contingent de la contribution personnelle-mobilière serait relevé en proportion de la valeur locative de ces constructions. Nous avons voulu dire que l'exemption de cinq ans, que nous accordons aux maisons désignées dans le projet de loi, ne porte aucune atteinte au recouvrement de la contribution personnelle-mobilière. En d'autres termes, les augmentations de contingent prévues par la loi de 1844 auront lieu après les délais légaux, alors qu'il s'agit des habitations à bon marché, comme elles ont lieu d'une façon générale pour les autres habitations. »

Et M. Trarieux, rapporteur général de la commission des finances, résuma ainsi ces observations :

« On peut dire que le paragraphe était inutile ; il apporte seulement plus de précision ».

(1) Séance du 12 novembre 1894.

SECTION II

Facilités pour le paiement du droit de mutation.

Ce que les auteurs de la loi du 30 novembre 1894 avaient à cœur de favoriser, c'était moins la construction et la location de maisons ouvrières répondant aux meilleures conditions d'hygiène et de bon marché que l'acquisition de ces habitations au profit de toute une classe de citoyens jusqu'ici instables et sans domicile assuré. Or la grande difficulté à vaincre, pour amener l'ouvrier à faire cette acquisition, c'est que celui-ci, malgré la meilleure volonté du monde, et même souvent malgré le plus grand désir d'économiser, ne peut jamais disposer d'une somme assez forte pour payer d'un seul coup le prix d'une habitation. Aussi avons-nous vu que les efforts des législateurs et des philanthropes avaient porté sur les moyens de faciliter cette acquisition par le fractionnement du prix d'acquisition, ou paiement par annuités.

Mais un grand obstacle à cette solution si avantageuse était dans les exigences de l'administration de l'Enregistrement, qui, ne pouvant entrer dans de telles considérations, réclamait de l'ouvrier, comme de tout acquéreur, un droit de mutation très élevé. Ce droit était même exigible, dès que l'intention d'acheter s'était manifestée par le versement de la première annuité, en vertu du principe énoncé en l'article 1589 du Code civil : « La promesse de vente vaut vente, lorsqu'il y a con-

sentement réciproque des deux parties sur la chose et le prix. »

En vain eût-on objecté, dans le cas de location avec promesse de vente, que la vente était faite sous une condition, la condition que les annuités seraient acquittées jusqu'à la dernière, et qu'en conséquence la vente était incertaine jusqu'au paiement de cette dernière annuité. L'Enregistrement aurait répondu qu'il ne voyait dans l'acquiescement des primes d'amortissement qu'une condition *potestative*, puisqu'elle dépendait de la volonté d'une des parties ; qu'en conséquence il n'y avait point là, vente sous condition suspensive, qui eût retardé jusqu'à sa conclusion la perception des droits fiscaux (1), mais bien une simple vente à terme qui rendait ces droits exigibles dès le début de l'opération.

C'était donc un droit de mutation s'élevant à environ 7 0/0 du prix d'achat qu'il fallait verser avec la première annuité. C'est-à-dire que, si cette annuité était de un quinzième du prix total (l'amortissement devant avoir lieu en 15 ans), le droit de mutation avait pour effet d'en doubler le montant ; et que la part due à l'Enregistrement était dans une proportion plus considérable encore si, comme cela a lieu la plupart du temps, le prix d'acquisition était payable en plus de 15 annuités.

Le législateur de 1894 s'est rendu compte des entraves que cet état de choses apportait à son œuvre. Et, pour y remédier sans préjudicier aux intérêts du Tré-

(1) Arrêt du 6 mai 1863.

sor, il a eu recours au même procédé que pour le paiement du capital du prix d'acquisition : le fractionnement par annuités. L'article 10, § 2, consacre, en ces termes, cette innovation.

« Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit (le droit de mutation) pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq. »

La loi édicte, dans les paragraphes suivants, diverses mesures de précaution, pour établir la qualité de l'acquéreur et assurer le paiement des droits. Ce paiement ne pourra jamais être retardé au delà de l'époque d'entière libération envers le vendeur. C'est ce qui résulte de la disposition suivante :

« Dans le cas où, par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif » (art. 10, § 5).

C'est cette même idée qui avait fait introduire, dans le texte précité, la stipulation suivante : « sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat ». Cette mesure nous semble raisonnable, et laisser au débiteur une marge bien suffisante. Mais peut-être celle qui la complète, et la rend presque inutile, est-elle trop restrictive : « et sans que le nombre des fractions puisse être supérieur à cinq ».

En somme, les mesures de faveur consenties par l'Enregistrement, en matière de mutations, se réduisent à

bien peu de chose, au seul mode de paiement. On peut même se demander si elles sont suffisantes, et, comme le dit si bien M. Jules Challamel (1), « quel effet utile on peut attendre de ces exceptions à dose homéopathique ». La loi n'aurait-elle pu aller plus loin, et accorder, sur le montant des droits de mutation, une réduction de 500/0, comme le demandait le projet de loi de M. Siegfried, prenant exemple sur la loi belge du 9 août 1889. C'eût été là une application facile de la progression de l'impôt, justifiée par la faveur que mérite la petite propriété. Mais les auteurs de la loi n'ont pas cru pouvoir aller jusque-là : ils ont même énoncé formellement le principe contraire, pour bien montrer qu'ils n'acceptaient pas la réforme proposée par M. Siegfried. L'article 10 que nous analysons débute en effet ainsi :

« Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché, construites par les bureaux de bienfaisance, hospices ou hôpitaux, les sociétés de construction, ou par les particuliers, soit avec leurs propres ressources, soit avec le concours des sociétés de crédit mentionnées par les articles 6 et 11, *sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur.* »

Malgré tout, le privilège accordé par l'article 10, § 2, n'est pas à dédaigner, et répond bien à l'esprit des auteurs de la loi : ne pas effrayer l'ouvrier par la perspective d'un débours considérable dès la première année.

Et du reste une atteinte plus hardie a été portée aux

(1) *Les h. b. m. en Belgique et en France*, par M. Jules Challamel, docteur en droit, avocat à la Cour d'appel de Paris (*Bulletin de la Société de législation comparée*, séance du 16 janvier 1895).

principes des droits de mutation par le paragraphe final de l'article 10, ainsi conçu :

« La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de trois francs. »

Sans cette disposition, la résolution de la vente aurait, selon le droit commun, donné lieu à de nouveaux droits proportionnels, égaux aux premiers, c'est-à-dire de 7 0/0 du prix d'acquisition. Ces droits eussent été à la charge de l'ouvrier, quand la vente aurait été résolue par son fait, comme cela a lieu la plupart du temps, pour non-paiement des annuités. Et, même quand la vente n'aurait pas été résolue, l'acquéreur aurait souffert par avance, en partie tout au moins, de cette rigueur des lois fiscales : car, par prévision de l'insolvabilité probable de celui-ci, au cas éventuel de résolution du contrat, le vendeur, pour parer aux poursuites qu'il aurait à supporter personnellement, aurait majoré son prix de vente.

C'est donc cette fois un bénéfice sérieux que le législateur accorde à l'ouvrier acquéreur. Mais ici encore il n'est peut-être pas allé assez loin. Dans le cas de résolution de la vente pour non-paiement du prix total, était-ce assez de décider qu'il n'y aurait pas lieu à de nouveaux droits de mutation, ou que l'on se contenterait d'un droit fixe de 3 francs ; et ne pouvait-on restituer les droits versés, ou la partie des droits versés, à cet acquéreur malheureux, qui, en réalité, n'a jamais été propriétaire ? Tout ce que la loi a cru pouvoir accorder à cet égard, c'est de ne pas réclamer les portions du droit de mutation non encore échues :

« Si la vente est résolue avant le paiement complet des droits, les termes acquittés ou échus depuis plus de trois mois demeureront acquis au Trésor ; les autres tomberont en non-valeur » (art. 10, § 6 *in fine*).

SECTION III

Exemptions d'impôts, en faveur des sociétés.

Nous croyons avoir, à plusieurs reprises, assez démontré l'utilité des sociétés de construction et de crédit, pour n'avoir pas besoin de justifier les mesures exceptionnelles dont le législateur de 1894 les a fait bénéficier, par la dispense de certains impôts.

Les promoteurs de la loi avaient ici émis des prétentions des plus modestes, et, contrairement à ce qui s'est passé pour la plupart des autres dispositions, les diverses commissions et le Sénat se montrèrent plus libéraux qu'on ne leur demandait, soit en étendant les dispenses à des impôts qui n'avaient pas été prévus par le projet de loi, comme le droit de mainmorte, soit en accordant le bénéfice de ces immunités à toutes les sociétés « quelle qu'en soit la forme » (art. 9 *in fine*), alors que le projet ne réclamait de faveurs que pour les sociétés coopératives de construction.

Toutefois le caractère des sociétés bénéficiaires avait été déterminé à l'origine par des textes dont l'application donna lieu à de graves difficultés et à de sérieuses critiques, jusqu'à l'intervention de la loi du 31 mars 1896.

Après avoir exempté, comme nous le verrons dans la suite, des droits de timbre et d'enregistrement les « actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes, ou à créer », l'article 11 de la loi, dans sa partie finale, ajoute :

« Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du Conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum. »

Dans la pensée des législateurs, comme des auteurs de la loi, il ne s'agissait évidemment dans cette disposition, que de limiter les dividendes pouvant être distribués à la fin de chaque année. Aussi le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 interpréta-t-il, de l'avis de tous, sagement ce texte en décidant que les actionnaires devraient se contenter d'un intérêt maximum de 4 0/0 (art. 9, § 2, du règlement). En fait, cette décision laissait une marge plus que suffisante aux sociétés dont les bénéfices ne sont habituellement que de 2,50 à 3 0/0. Et c'était entrer dans l'esprit de la loi, qui n'a pas voulu favoriser des entreprises de pure spéculation, mais encourager les sociétés qui, sous la forme commerciale, cherchent à rémunérer d'une façon convenable les capitaux qu'elles emploient, sans perdre de vue le but philanthropique qui est leur raison d'être.

Mais, à un autre point de vue, le Conseil d'État s'en-

gagea trop loin dans l'élaboration du règlement d'administration publique. Ce fut en exigeant :

« Que, lors de l'expiration de la société, ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra attribuer l'actif qui resterait, après paiement du passif et remboursement du capital-actions versé, qu'à une société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894, la délibération dont il s'agit devant être approuvée par le ministre, sur l'avis du Conseil supérieur. »

Une telle exigence était de nature à faire le plus grave tort au développement des habitations à bon marché, par les entraves qu'elle apportait à la constitution de nouvelles sociétés, et surtout parce qu'elle condamnait les sociétés existantes.

Il y avait d'abord, disons-nous, de quoi éloigner les capitalistes disposés à entrer dans des sociétés de construction ou de crédit. Car c'était une mesure de méfiance véritablement injurieuse que de les supposer mus par le seul espoir de bénéfices à réaliser sur la *dissolution* de sociétés d'apparence purement philanthropique. Méfiance d'autant plus injustifiée qu'on ne peut prévoir que tout à fait exceptionnellement l'existence de plus-values importantes sur les immeubles possédés par la société.

Cette disposition était bien plus funeste encore à l'égard des sociétés existantes qui cependant, par leur passé, méritaient la bienveillance du législateur, et que du reste celui-ci avait formellement appelées à bénéficier des mêmes faveurs que les sociétés futures ;

Les sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, de cette dispense (impôt sur le revenu) et des autres faveurs ou immunités qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions » (article 13, § 2, de la loi).

Or, en fait, il n'était pas une des sociétés déjà formées qui eût prévu dans ses statuts une clause aussi extraordinaire. La plupart du temps, les statuts étaient muets sur ce point, ou, selon une clause de style, décidaient qu'en cas d'expiration de la société, l'actif social serait réparti, les dettes payées, *d'après la décision de l'assemblée générale*. Dans quelques sociétés, comme la société coopérative d'Athis-Mons, les statuts stipulaient que l'actif social serait, en pareil cas, employé en fondations utiles aux locataires acquéreurs.

Ces clauses ne donnant pas satisfaction au décret, il fallait donc, selon l'exigence du texte de loi rappelé en dernier lieu (art. 13 § 2), modifier les statuts. Mais ici on se heurtait à une impossibilité manifeste.

Car, une telle modification portant atteinte à l'une des bases essentielles du pacte social, devait, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, recueillir *l'assentiment unanime des actionnaires* réunis en assemblée générale extraordinaire. Et il n'est pas besoin d'insister sur l'impossibilité, dans la pratique, d'une telle unanimité, dans le cas d'une société par actions, à raison du grand nombre et de la diversité des actionnaires.

L'interprétation du Conseil d'Etat était donc abusive,

puisqu'elle aboutissait à retirer aux sociétés le bénéfice des faveurs que leur avait faites le législateur. Et sa rigueur était d'autant plus inutile que le caractère de bienfaisance des sociétés bénéficiaires résultait déjà d'une double garantie exigée par le règlement : la limitation des dividendes annuels à 4 0/0 (art. 9, 2° du règl.) ; et la prescription que « les statuts, ainsi que toute modification qui y serait apportée, doivent être approuvés par le ministre du commerce, sur l'avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché » (art. 9, 3° du règl.).

Aussi la situation des sociétés de construction et de crédit émut-elle le Conseil supérieur des habitations à bon marché, dont le Comité permanent rédigea un rapport persuasif qui aboutit à la loi du 31 mars 1896, dont l'article 1^{er} s'exprime ainsi :

« Le 2^e paragraphe de l'article 11 de la loi du 30 novembre 1894 est modifié ainsi qu'il suit :

« Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du Conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes *annuels* à un chiffre maximum. »

Ainsi la seule modification consiste dans l'addition de l'adjectif *annuels* au mot « dividendes ». Par cette adjonction, la loi indique suffisamment qu'il n'y a pas lieu, contrairement aux exigences du Conseil d'Etat, d'obliger les sociétés à déterminer dans leurs statuts le mode de répartition des bénéfices éventuels, en cas de dissolution.

*
* * *

Ayant déterminé quelles étaient les sociétés appelées à bénéficier des exemptions fiscales inaugurées par la loi sur les habitations à bon marché, il reste à voir quelles sont ces exemptions.

Avant la loi du 30 novembre 1894, les sociétés de construction et de crédit étant soumises au droit commun, étaient exposées à payer des impôts qui pouvaient absorber jusqu'à 20 0/0 de leurs revenus. C'est ce qui résulte du tableau suivant communiqué par la Chambre de commerce d'Armentières :

« Capital social	500.000	
« Capital versé.	375.000	
« On a construit 109 maisons, louées à des prix variant entre 140 et 240 francs par an.		
« Produit annuel moyen des locations .	15.000	
« Moyenne des frais d'entretien, gé-		
rance, etc	3.500	
	Reste net	11.500
« Contributions foncières, et des portes et		} 2.507,05
fenêtres	1878 fr. 75	
« Taxe de mainmorte. . .	328 » 30	
« Abonnement au timbre		
des actions	300 »	
« Sur un produit net de 11.500 francs, l'État prélève annuellement une somme de 2.507 fr. 05, soit 22 0/0 du produit net. 17 0/0 du produit brut. »		

Et s'il s'agissait de maisons destinées à la vente, il faudrait ajouter les droits de mutation.

M. Diancourt, rapporteur au Sénat, accompagnait l'exposé de ce tableau de la réflexion suivante :

« Appliquer à des entreprises de cette nature, créées en dehors de toute idée de gain, une loi qui ne les vise ni dans son esprit, ni dans son texte, ce serait, comme on l'a dit justement, l'impôt progressif à rebours. »

La loi du 30 novembre 1894 a donc remédié à cette situation, en accordant aux sociétés les faveurs suivantes :

1° *Exonération de la taxe de mainmorte.* — Parmi tous les droits fiscaux dont nous venons de dresser le tableau, celui dont la suppression s'imposait le plus, c'était la taxe de mainmorte, du moins quand elle était perçue sur des immeubles destinés à être vendus par annuités. En effet cette taxe a été établie par la loi du 20 février 1849, pour remplacer les droits de transmission auxquels échappent les biens des personnes morales, par ce seul fait que ces personnes subsistent indéfiniment.

Il résulte de cette définition que, lorsque des biens sont, par leur destination, destinés à entrer dans la circulation, tels que les habitations mises en vente par les sociétés de construction, ces biens ne doivent pas être soumis aux droits de mainmorte, puisqu'ils supportent déjà, lors de chaque changement de propriétaire, un droit proportionnel de mutation.

C'est cette solution qu'a consacrée la loi du 30 novembre 1894 dont l'article 9, alinéa 5, est ainsi conçu :

« Sont exemptées de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849, dans les termes de la loi du 29 décembre 1875, les sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi. »

Ainsi que le rappelle ce texte, le principe de la non-application de la taxe de mainmorte aux immeubles des sociétés, quand ils sont destinés à être vendus, avait déjà été reconnu par la loi du 29 décembre 1875 dont notre loi n'est qu'une application.

« Sont exemptées, à partir du 1^{er} janvier 1876, de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849 : les sociétés anonymes ayant pour but l'achat et la vente d'immeubles. »

Quant aux maisons construites en vue de la location, la même raison n'existait pas de les soustraire au droit de mainmorte, quand elles sont la propriété des sociétés visées par la loi du 20 février 1849. Mais on fit ressortir le caractère de bienfaisance de ces sociétés déjà si chargées d'impôts, comme le montre le tableau que nous avons donné. Malgré cette considération, le Sénat ne crut pas devoir leur accorder le bénéfice de l'exemption du droit de mainmorte ; il préféra dégrever les sociétés à d'autres points de vue.

2^o *Exemption de la patente.* — En dispensant les sociétés de construction de l'obligation de payer une patente, la loi ne leur a pas accordé à proprement parler une faveur, mais leur a simplement appliqué le droit commun.

La patente en effet est un impôt sur les bénéfices présumés, et les sociétés dont la loi s'occupe sont constituées en dehors de toute idée de gain : c'est même la condition de la protection légale (art. 9, § 2 du règl.). En outre ces sociétés sont des personnes civiles, et ne font pas d'actes de commerce auxquels seuls est applicable la patente.

Malgré ces raisons péremptoires la *société anonyme des habitations économiques de Saint-Denis* avait été l'objet d'une poursuite de la part de l'agent des contributions directes, qui prétendait lui faire payer un droit de patente de 1,039 francs par an, soit 2/10 du produit des loyers. Il est vrai que cette prétention avait été repoussée par arrêt du conseil de préfecture de la Seine, en date du 18 juin 1894 (1).

Pour couper court à tout retour offensif de l'Enregistrement, le législateur des habitations à bon marché s'est exprimé formellement sur la question :

« Les mêmes sociétés sont dispensées de toutes patentes » (art. 13 de la loi).

3° *Exonération de l'impôt sur le revenu des actions.*

— La loi du 29 juin 1872 a établi une taxe annuelle sur les intérêts, dividendes, revenus, et autres produits des actions de toute nature des sociétés, compagnies, entreprises, etc.

Une première exception à la règle posée dans cette loi fut apportée par la loi du 1^{er} décembre 1875, qui exonéra de cet impôt les parts d'intérêts dans les socié-

(1) *Recueil de jurisprudence des conseils de préfecture*, de MM. Léon Garnier et Paul Dauvert, année 1894, p. 282.

tés dites *coopératives*, formées exclusivement entre ouvriers ou artisans, au moyen de leurs cotisations périodiques.

C'est une exception analogue que consacre la loi du 30 novembre 1894, au profit de toutes sociétés de construction ou de crédit répondant aux conditions que nous avons déterminées :

« Elles (les sociétés) sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêts, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative, mais seulement pour les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire, ne dépassera pas 2.000 francs. »

Ainsi la dispense légale de l'impôt sur le revenu des actions est soumise à une double condition : que ces actions seront nominatives ; et que le capital *versé* par l'associé qui veut bénéficier de la faveur légale ne soit pas supérieur à 3.000 francs. On a voulu en effet encourager les petits actionnaires.

4° *Dispense des droits de timbre et d'enregistrement.*
— La proposition de loi Siegfried demandait l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour « tous actes intéressant les sociétés coopératives ouvrières de construction ».

D'une part la rédaction finale de la loi présente une portée plus large en appelant, ici comme ailleurs, à bénéficier des faveurs concédées toutes sociétés dont les statuts limitent les dividendes annuels. D'autre part elle s'est montrée plus restrictive en accordant seulement la franchise :

1° En faveur des actes nécessaires à la constitution et à la dissolution de ces sociétés;

2° En faveur des pouvoirs, en vue de la représentation aux assemblées générales.

Nous nous bornons à reproduire les textes qui consacrent ces immunités, et qui ne nous semblent pas exiger d'autres commentaires.

Art. 11. — « Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes, ou à créer, telles qu'elles sont définies dans la présente loi, sont dispensés de timbre et enregistrés gratis, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4, de la loi du 22 frimaire an VII. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés de timbre. Toutefois ces sociétés restent soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance, établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871. »

Art. 12. — « L'abonnement au timbre souscrit pour leurs actions par ces sociétés ne subira aucune réduction, quelle que soit la diminution du capital social; mais en cas d'émissions nouvelles, les droits de timbre resteront les mêmes, tant que le capital social précédemment soumis à l'abonnement ne sera pas dépassé. »

SECTION IV

Législation étrangère. Belgique.

Les immunités fiscales consacrées par la législation belge au profit des habitations à bon marché sont relatives, les unes aux ouvriers acquéreurs de ces habitations, les autres aux sociétés et administrations publiques qui lui permettent cette acquisition.

I. Dispositions concernant les ouvriers. — La loi belge ne se contente pas de limiter l'importance de l'habitation qu'elle entend protéger. Elle veut aussi, — et nous savons qu'en cela elle a une moins large portée que la loi française, — que les bénéficiaires soient des *ouvriers*, entendant, il est vrai, cette appellation dans un sens très large :

« Les ouvriers, ou anciens ouvriers incapables de travail, qui, n'étant pas propriétaires d'immeubles autres que celui qu'ils habitent et celui qu'ils cultivent, occupent, soit en propriété, soit en location du bailleur non habitant, une habitation n'excédant pas... » (loi du 18 juillet 1893, art. 1^{er}).

Moyennant cette qualité, les acquéreurs des maisons à bon marché jouissent des prérogatives suivantes :

1° Contribution personnelle. — Ils sont dispensés de la contribution personnelle établie d'après la valeur locative, les portes et fenêtres, et le mobilier, et de toute taxe provinciale ou communale analogue (loi du 18 juillet 1893, art. 1^{er}).

Cette exemption n'est pas temporaire, comme chez nous la dispense des contributions foncières et des portes et fenêtres ; elle dure tant que la valeur de l'habitation et la qualité de l'occupant continuent à satisfaire aux conditions légales.

2° *Ventes et adjudications*. — Les ventes et adjudications à des ouvriers, de biens immeubles destinés à leur servir d'habitations, ou à la construction d'habitations, ne sont assujetties qu'au droit d'enregistrement de 2 fr. 70, et au droit de transcription hypothécaire de 0 fr. 65 0/0 (loi du 9 août 1889, art. 14).

3° *Prêts et ouvertures de crédit*. — Les actes de prêts ou d'ouverture de crédit, faits au profit d'ouvriers, sont enregistrés au droit de 0,30 0/0, s'ils ne sont contractés que pour une année au plus, ou au droit de 0,65 0/0, s'ils le sont pour plus d'une année, même dans le cas où la garantie serait fournie par un tiers. Tandis que, suivant le droit commun, les ouvertures de crédit sont taxées au même taux que les obligations pures et simples, soit à 1 fr. 40 0/0 (loi du 9 août 1889, art. 16).

Les quittances de sommes prêtées sont assujetties au droit réduit de 0 fr. 30 0/0 (*id.*).

II. *Dispositions concernant les sociétés et les administrations publiques*. — Les sociétés favorisées par la loi sont : les sociétés de construction et les sociétés de crédit. Les administrations publiques visées par la loi sont les provinces, les communes, les hospices et les bureaux de bienfaisance.

Les dispositions suivantes sont spéciales aux sociétés :

1° Les actes et extraits d'actes portant formation, modification ou dissolution des sociétés susdénommées sont exempts du timbre et enregistrés gratis (loi du 9 août 1889, art. 12).

2° Sont exempts du timbre, et dispensés *de la formalité de l'enregistrement* les actes sous seings privés ne rentrant pas dans la tenure de la disposition précédente, et tous les registres concernant exclusivement l'administration sociale (loi du 9 août 1889, art. 13).

3° Les actions ou obligations émises par les sociétés favorisées, et ne dépassant pas 400 francs, sont soumises à des droits de timbre réduits de 5 centimes par 50 francs (loi du 9 août 1889, art. 18).

Les dispositions suivantes sont communes aux sociétés et aux administrations publiques :

1° Les ventes et adjudications au profit des sociétés ou des administrations publiques sont soumises aux mêmes droits que celles qui ont lieu au profit des ouvriers (loi du 9 août 1889, art. 14).

2° Il en est de même des actes de prêts ou d'ouvertures de crédit et des quittances (loi du 9 août 1889, art. 16).

Autriche.

La loi autrichienne du 9 août 1892 a favorisé la construction d'habitations ouvrières à bon marché, par l'exemption de contributions locatives, *pendant 24 ans*, à partir de la construction. Cette exemption s'étend même à une taxe exceptionnelle de 5 0/0 qui, d'après la loi du 9 février 1882 (art. 7), frappe toutes nouvelles

constructions, en remplacement de la contribution locative dont celles-ci sont exonérées pendant les 12 premières années.

La loi soumet ce privilège à trois conditions :

1° Il faut que ces habitations soient construites pour être louées exclusivement à des *ouvriers*.

2° Il faut que les constructeurs appartiennent à l'une des catégories suivantes :

a) Les communes, sociétés d'utilité publique et établissements en faveur des ouvriers ;

b) Les sociétés coopératives d'ouvriers, pour leurs membres ;

c) Les chefs d'industrie, pour leurs ouvriers.

3° Il faut que les constructions répondent à certaines garanties dont les principales sont : une étendue déterminée, et un maximum de loyer variant suivant les différentes villes.

CHAPITRE V

FACILITÉS D'EMPRUNTS.

(Article 6)

SECTION I

Nécessité de mettre des capitaux considérables à la portée des constructeurs.

Il est facile de comprendre que le principal obstacle pratique au développement des constructions à bon marché est dans la nécessité de mettre les capitaux nécessaires à la disposition des intéressés qui veulent bâtir eux-mêmes, ou des sociétés qui susciteraient des constructeurs.

Sans doute on rencontre parfois des hommes généreux et riches qui consentent à ne retirer de leurs capitaux qu'un bénéfice médiocre, et se trouvent suffisamment récompensés par la satisfaction d'avoir soulagé une des pires misères sociales. Pour obtenir de plus grands résultats, ils se groupent et fondent dans leur localité une société d'habitations à bon marché répondant aux vœux de la loi. Telles sont : la *Société des cités ouvrières de Mulhouse* que fonda Jean Dollfus, la *Société des habitations ouvrières d'Auteuil*, et beaucoup d'autres. Quelquefois aussi des philanthropes laissent à leur mort une

somme d'argent assez considérable pour permettre d'édifier des habitations à bon marché, et stipulent que les revenus capitalisés, produits par les loyers de ces maisons, serviront à étendre les bienfaits de leur œuvre. Telle est en Angleterre la fameuse *fondation Peabody* ; telles sont à Paris, d'une importance moindre, les *fondations Gouin et Michel Heine*.

Il arrive aussi que ces efforts sont dus à des patrons désireux de s'attacher leurs ouvriers, et de leur procurer tout le bien-être possible. Telle fut, au moins à l'origine, l'œuvre de Jean Dollfus, que nous venons de rappeler ; et, plus récemment, le *Cottage d'Athis-Mons*, fondé sous les auspices de la Compagnie d'Orléans, et grâce à ses avances.

Mais le champ d'action de l'initiative philanthropique ou patronale restera toujours très borné. D'abord parce que ces entreprises exigent un esprit de dévouement et de sacrifice qui se rencontre rarement, et puis parce que les capitaux auxquels peut être donnée cette destination sont très limités, les capitalistes étant toujours engagés dans d'autres entreprises.

Aussi l'exemple de l'étranger nous montre-t-il que c'est des intéressés eux-mêmes que nous devons attendre les efforts les plus fructueux ; c'est des masses populaires que doivent sortir les ressources qui amélioreront leur propre sort.

Cet exemple est surtout frappant en Angleterre et aux Etats-Unis, où les associations coopératives, sous la forme des *building societies*, ont véritablement résolu le problème de leur habitation. Nous n'avons pas à re-

prendre ici l'exposé, bien que sommaire, donné en tête de cette étude, sur les *building societies*. Qu'il nous suffise de rappeler que ces sociétés se suffisent à elles-mêmes, grâce aux fonds de leurs associés, car elles sont, en même temps que sociétés de construction, de véritables caisses d'épargne, *saving-banks*.

Et c'est ce qui explique qu'elles n'ont pu prospérer ailleurs qu'en Angleterre et aux Etats-Unis. Car, dans les autres nations, les caisses d'épargne sont étrangères au développement des habitations à bon marché, et ont été fondées bien avant que le besoin de construire se fût fait sentir d'une façon aussi pressante. Ces caisses d'épargne ne sont donc pas spécialisées, comme les *building societies*, mais elles ont pour effet général de drainer les petites économies des classes populaires et de les faire fructifier d'une manière quelconque. Les paysans et ouvriers ont, depuis longtemps, pris l'habitude d'aller porter à ces caisses d'épargne, soit postales, soit locales, le fruit de leur travail, et il est bien difficile de leur faire adopter une affectation plus spéciale, comme serait celle d'une société coopérative de construction.

Du reste, d'une façon générale, les associations coopératives rencontrent bien plus de résistance chez ces nations que chez les Anglais ou les Américains : soit pour la raison que nous venons de développer, soit parce que les peuples de l'Europe continentale n'ont pas à un même degré cet esprit d'entreprise qui est une des grandes forces de la race anglo-saxonne.

Il semble donc que, dans les pays où les intéressés

ne peuvent ou ne savent user du puissant instrument de l'association, l'Etat doit intervenir pour donner l'impulsion qui permette à la construction des habitations à bon marché de prendre le développement qui serait en rapport avec son utilité sociale : l'exemple officiel peut seul faire comprendre aux capitalistes qu'ils trouveront dans la construction des habitations à bon marché un placement avantageux, autant que bienfaisant pour la société. Et, si l'Etat ne veut pas être lui-même constructeur, ce qui amènerait bien des abus, et spécialement une concurrence déloyale aux spéculateurs, il lui reste le moyen d'être prêteur, en mettant à la disposition des constructeurs, particuliers ou sociétés, les caisses des établissements publics ou d'utilité publique dont les fonds sont disponibles, ou dans la mesure où ils sont disponibles.

SECTION II

Établissements charitables.

Les établissements charitables auxquels la loi permet de consentir des prêts en faveur des constructions à bon marché sont : les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux. Ce sont là des établissements publics dont l'administration dépend directement de l'Etat : il fallait donc une intervention législative pour leur permettre d'affecter à ce but spécial une partie de leur patrimoine. L'article 6, § 1, de la loi du 30 novembre 1894 leur donne cette autorisation :

« Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux,

peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, à la construction de maisons à bon marché, dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de maisons à bon marché, et aux sociétés de crédit, qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons, et en obligations de ces sociétés. »

C'est à juste titre que le législateur a donné ces droits aux établissements charitables, et les a engagés à concourir à l'amélioration du logement des classes peu aisées. Car, comme le faisait remarquer M. Siegfried, dans les considérations qui accompagnaient le dépôt de son projet de loi : « L'établissement ne sort pas de sa mission légale ; on peut même dire qu'il diminue ses charges éventuelles, en évitant à beaucoup d'individus la déchéance fatale qui doit en faire un jour ses clients inévitables. »

Pourtant cet emploi des fonds des établissements charitables fut combattu au Sénat (1) par M. Buffet, qui n'y voulait voir qu'un déguisement de la charité, mais non un véritable placement, présentant des garanties sérieuses de sécurité et de rémunération. En conséquence, il voulait bien autoriser les établissements charitables à construire directement des habitations à bon marché, où seraient logés *gratuitement* les indigents, ce qui n'était pas sortir de leur rôle, mais il se refusait à les laisser consentir des prêts aux sociétés, puisque

(1) Sénat, séance du 8 novembre 1894.

ces sociétés n'avaient pas un but purement charitable.

Il fut démontré facilement à M. Buffet, par l'exemple des sociétés de construction existantes, que les prêts qui seraient faits à ces sociétés étaient de véritables placements présentant toute sécurité par leur caractère hypothécaire, et pouvant donner des dividendes avec lesquels les établissements pourraient poursuivre leur mission philanthropique. Ces prêts sont même plus avantageux que la construction directe, qui exige de la part des administrateurs des connaissances techniques, et des loisirs qu'ils n'ont pas toujours.

C'est donc avec raison que l'article 6 a laissé à ces administrateurs le choix entre tous les moyens propres à favoriser le logement à bon marché : construction directe, soit de maisons à étages destinées à la location, soit de maisonnettes destinées à la vente, — car la loi ne distingue pas ; — prêts hypothécaires à des sociétés de construction ou de crédit ; — enfin actions ou obligations de ces sociétés.

Au reste, il n'est pas à craindre que cette liberté soit préjudiciable aux intérêts des établissements charitables, et par là même aux indigents. Car, d'une part, les administrations de ces établissements sont d'ordinaire enclines à la plus grande prudence. Et, d'autre part, la loi a pris certaines précautions. D'abord en exigeant l'autorisation préalable du préfet, autorisation qui ne sera certainement donnée qu'après une enquête ayant prouvé la sécurité de l'entreprise.

Il faut remarquer aussi que deux catégories de richesses peuvent être à la disposition des établissements

charitables. La première comprend les sommes d'argent, qui proviennent de la charité publique, par voie de quêtes ou autrement, et du produit de la fortune de ces établissements. Ce ne sont pas ces biens qu'il s'agit d'employer en constructions à bon marché : ce serait les détourner, au préjudice des indigents et des hospitalisés, que, dans l'intention des donateurs, ils ont le but de secourir immédiatement. Mais les établissements charitables peuvent avoir certains capitaux, par suite de la dotation qui a accompagné leur fondation, ou par suite des dons et legs ultérieurs : ces capitaux forment leur *fortune personnelle*, dont les revenus seuls ont un emploi spécialisé. C'est le placement de cette fortune personnelle, quand elle est disponible, que l'article 6 permet d'affecter en constructions à bon marché.

Cet emploi ne pourra même être que de *un cinquième*. L'article 10 du règlement d'administration publique détermine les conditions suivant lesquelles sera calculé ce cinquième : « d'après le cours de la Bourse, pour les valeurs mobilières, et, pour les immeubles, d'après l'évaluation qui en sera faite par un expert nommé par le préfet ». Ce règlement ajoute ensuite certaines restrictions de nature à diminuer encore, dans de très fortes proportions, les capitaux disponibles en constructions à bon marché. N'entreront en ligne de compte, pour l'évaluation du cinquième disponible : ni les immeubles affectés aux services d'assistance, ni les biens mobiliers ou immobiliers, provenant de fondations et grevés d'une charge spéciale (art. 10 du règlement).

Enfin la loi (art. 6) ne permet aux établissements

charitables de favoriser la construction d'habitations à bon marché, que « dans le ressort de leurs circonscriptions charitables ».

On peut se demander si cette dernière restriction n'est pas excessive et arbitraire, et si l'on n'aurait pas pu s'en remettre à la discrétion des administrateurs, et à la surveillance préfectorale. Sans doute, dans la plupart des cas, les établissements s'intéresseront à l'amélioration des logements de la ville où ils se trouvent. Mais il faut considérer que leur participation n'est pas seulement, dans l'esprit de la loi, comme du reste dans la réalité des faits, un simple exercice de la charité, mais un véritable placement. Dès lors, pourquoi, si ce placement est avantageux, l'interdire aux capitaux des établissements qui ne sont pas dans un ressort déterminé ?

D'autant plus qu'il arrivera souvent ceci : dans une ville ouvrière, où le besoin de construire des habitations à bon marché se fait spécialement sentir, les établissements charitables sont la plupart du temps très pauvres, et hors d'état de tenir tête aux demandes : ils n'auront donc pas de capitaux disponibles. Le contraire se produira dans une ville riche et luxueuse, où la population ouvrière est en si faible quantité que le problème de l'habitation ne se pose pas. Dans ces dernières villes, les établissements publics placeront tout leur argent en rentes sur l'État, faute d'en trouver un emploi plus en rapport avec leur raison d'être. Ce contraste s'est déjà rencontré chez des localités très voisines, dans le département de Seine-et-Oise.

SECTION III

Caisses d'Etat.

Les ressources que les établissements charitables peuvent mettre à la disposition des habitations à bon marché sont forcément bien bornées, car ces établissements sont généralement très pauvres, ou n'ont pas de patrimoine disponible. En outre nous venons de voir quelles restrictions la loi met à la disposition de ce patrimoine.

Il était permis d'attendre un plus grand résultat de nos grandes caisses publiques, qui, d'une part détiennent d'immenses capitaux, et d'autre part n'ont dans l'emploi légal des valeurs d'Etat qu'un débouché peu rémunérateur. Aussi les auteurs du projet de loi sur les habitations à bon marché avaient-ils présenté un article ainsi conçu :

« La Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, les Caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents, créées par la loi du 11 juillet 1868, et la Caisse d'épargne postale, sont autorisées à employer une partie de leurs fonds disponibles, jusqu'à concurrence de 1 dixième, en prêts hypothécaires, pour la construction de maisons ouvrières. »

Cette disposition était empruntée à la loi belge du 9 août 1889, qui accorde une pareille faculté à la Caisse nationale d'épargne et de retraite. Elle semblait conseillée par la raison. Les caisses publiques en effet, sur-

tout les caisses d'assurances et de retraites, ont cet avantage de pouvoir faire des placements qui n'ont pas besoin d'être immédiatement réalisables : il suffit qu'ils soient sûrs, et suffisamment rémunérateurs. Or la principale objection élevée contre les constructions à bon marché, c'est, comme nous le verrons à propos des caisses d'épargne, l'indisponibilité relative qui frappe les capitaux ainsi occupés. — Mais d'autre part cet emploi se recommande par sa sécurité, puisqu'il peut toujours être garanti par une hypothèque ; et il est au moins aussi rémunérateur que l'achat de rentes sur l'Etat, ou des obligations de chemins de fer, des communes ou des départements, auquel la loi oblige de recourir.

Malgré ces considérations, le texte précité fut repoussé par le Sénat, bien qu'il eût été modifié par la Commission sénatoriale, qui, d'une part, avait réduit à *un vingtième* la fraction disponible, et, d'autre part, avait remplacé les prêts hypothécaires, par tous prêts à des sociétés de construction ou de crédit.

On fit observer, à propos de la Caisse d'épargne postale, que la question de l'emploi de ses fonds devait être renvoyée à la loi sur les caisses d'épargne, alors en discussion, et qu'il y aurait inconvénient à légiférer deux fois sur la même matière.

Quant aux autres caisses publiques, la question fut très débattue. Elles détiennent en effet des capitaux très considérables. Aussi M. Diancourt, rapporteur de la loi au Sénat, insista-t-il beaucoup, pour qu'on n'en privât pas les constructeurs d'habitations à bon marché. Il invo-

quait l'exemple de la Belgique, et déclarait que, sans le vote de l'article, la loi sur les habitations à bon marché serait lettre morte. M. Poincaré, ministre des finances, ajouta que, en ce qui concernait la Caisse des dépôts et consignations, il n'y avait aucun danger à accorder une liberté que saurait tempérer la prudence de la Commission de surveillance. Mais MM. Gouin et Boulanger, membres de cette Commission, protestèrent au nom des statuts de la Caisse des dépôts et consignations, et présentèrent l'innovation comme « extrêmement dangereuse ». On fit valoir les mêmes arguments pour la Caisse des retraites (1).

Renvoyé à la commission, le texte de l'ancien article 7 disparut, ou du moins il n'en subsista que le 2^e paragraphe de l'article 6 actuel, qui autorise l'emploi du cinquième de la réserve des caisses d'épargne déposée à la Caisse des dépôts et consignations. Nous étudierons cette disposition, à propos des caisses d'épargne. La Caisse des dépôts et consignations n'a donc plus aucun autre capital à consacrer en constructions à bon marché, non plus que les autres caisses publiques. Cet échec est dû surtout à ce que le Sénat ne voulut jamais voir dans les avances aux sociétés de construction des placements véritables, mais des subventions gratuites, qui en effet n'auraient pas été dans les attributions de ces caisses.

(1) Sénat, séances des 8 et 12 novembre 1894.

SECTION IV

Caisses d'épargne.

Se voyant refuser le crédit des grandes caisses publiques, les promoteurs de la loi de 1894 ont été puiser à une source plus abondante encore et qui semble mieux destinée à l'usage spécial qu'ils lui demandaient : c'est l'épargne populaire. Nous savons comment, en Amérique et en Angleterre, les apports des petites bourses alimentent puissamment les *building-societies*, qui sont à la fois des *caisses d'épargne* et des *banques de prêt* en vue de constructions. Dans les autres pays, le rapport entre ces deux fonctions est moins intime, car la première est historiquement bien antérieure à l'autre. Néanmoins ce rapport tend à s'établir de plus en plus, comme on peut s'en rendre compte en passant en revue les principaux services que les caisses d'épargne ont rendus à la cause des habitations à bon marché, tant à l'étranger qu'en France.

Ainsi, en Italie, la Caisse d'épargne de Milan a participé en 1879, pour 80.000 francs, en parts de 50 francs, à la *Societa edificatrice di abitazioni operaie*. Celle de Bologne a souscrit, dès 1860, pour 150.000 francs à la fondation d'une société de ce genre. Cette société ayant dû liquider avec pertes, la caisse d'épargne ne se découragea pas de cet échec et renouvela ses subsides à de nouvelles sociétés : 50.000 francs en 1884, et plus de 1.650.000 francs en 1887, à l'occasion de son cinquantième.

En Suisse, la *Caisse d'épargne de Genève* a prêté à l'*Association coopérative immobilière* une première fois 26.000 francs, en 1879 ; une deuxième fois 70.000 francs, en 1884 ; et une troisième fois 50.000 francs, en 1894. De plus elle a décidé, en 1893, de consacrer 1 million $1/2$ de sa réserve à l'assainissement d'un quartier ouvrier, par démolition et reconstruction. Il est vrai qu'elle est aidée par l'Etat de Genève et la ville, qui lui accordent de considérables exonérations d'impôts, et des subventions annuelles, pour ces nouvelles constructions.

En Autriche, la Caisse de Litz a employé en construction d'habitations à bon marché, une première fois 100,000 florins, en 1892, et une deuxième fois 50,000, en 1894.

En Allemagne, la Caisse de Strasbourg a actuellement engagé 514,000 marks en construction directe de maisons à étages destinées à la location (95 logements) ; et celles de Dresde et de Brême, 63,000 marks la première et 70,000 la deuxième.

Sans sortir de notre pays, nous pouvons constater que les plus grandes entreprises de constructions à bon marché, à Lyon et à Marseille, sont dues à l'intervention des caisses d'épargne de ces villes.

A Lyon, la Caisse d'épargne, sous l'impulsion de MM. Aynard et Mangini, a permis de fonder la *Société des logements économiques de Lyon*, en souscrivant sur sa réserve, la moitié du capital social : soit 1000 actions de 500 francs, dès l'origine de cette société, en 1889, et pareille somme en 1892, quand le capital social fut doublé. Ce capital ayant encore été augmenté, et se trou-

vant atteindre 4 millions depuis 1894, la part de 1 million qui appartient à la caisse d'épargne se trouve donc en représenter actuellement un quart. Ce qui lui permet de participer à l'administration de la société.

A Marseille, l'action de la Caisse d'épargne s'est manifestée de façons diverses : en construction directe, 160,000 francs en 1888, et 305,000 francs en 1892 ; en participation à une société philanthropique, 40 actions de 5.000 francs, soit 20.000 francs ; en participation à une société coopérative de construction, 80 parts de 50 francs, soit 4.000 francs ; enfin en prêts hypothécaires à amortissement, 70,000 francs.

Mais un grand obstacle se dresse en France contre l'extension de ces opérations pourtant si utiles.

C'est la législation des caisses d'épargne qui les soumet à une étroite tutelle de l'Etat : et quant à l'administration de leur fortune personnelle, et surtout quant à la disposition des fonds des déposants.

A l'origine, les caisses d'épargne avaient une véritable autonomie : c'étaient des institutions privées de bienfaisance. Elles étaient alors complètement libres de choisir l'emploi le plus convenable pour les dépôts qu'elles avaient reçus : et si, en fait, cet emploi était effectué en rentes sur l'Etat français, c'est qu'elles le voulaient bien, et qu'elles pensaient donner ainsi plus de confiance à leur clientèle. Mais sous ce régime, qui est encore celui de la plupart des législations étrangères, les caisses d'épargne pouvaient affecter une partie de leurs immenses ressources en tous autres placements.

Mais les caisses d'épargne dues à l'initiative privée ou communale ne tardèrent pas à perdre leur indépendance. Une ordonnance de 1829, dont la disposition fut renouvelée par la loi du 5 juin 1835, les *autorise* à placer leurs dépôts en comptes courants au Trésor. La loi du 3 mars 1837 remplaça cette autorisation par la faculté de déposer les fonds à la Caisse des dépôts et consignations. Enfin le décret du 15 avril 1852 transforma cette faculté en *obligation*. Selon l'expression de M. Dufourmantelle « l'aide primitive offerte par l'Etat s'était peu à peu transformée en une servitude imposée ».

Ainsi comprises, les caisses d'épargne ordinaires, *reconnues d'utilité publique* par la loi de 1835, ne se distinguent plus guère, quant au fond, de la *Caisse nationale d'épargne*, ou Caisse d'épargne postale, *établissement public* créé par la loi du 9 avril 1881. Il est vrai que les caisses d'épargne ordinaires ont une fortune personnelle, dont l'administration leur est laissée jusqu'à un certain point, et c'est ce qui a permis à celles de Lyon et de Marseille de rendre à la cause des habitations à bon marché les services que nous avons mentionnés. Encore a-t-il fallu que des décrets intervenissent pour leur donner l'autorisation de faire ces placements (1).

Le système de l'adduction forcée présente en France de grands inconvénients financiers et économiques : au point de vue purement financier, par l'embarras que causent à l'Etat la garde et la gestion de ces immenses

(1) Décrets des 13 août 1888, 4 février 1889, 30 juillet 1892.

sommes d'argent dont il est responsable ; au point de vue économique, par le tort fait aux institutions locales au moyen d'une centralisation excessive.

Il ne rentre pas directement dans le cadre de cette étude de nous étendre sur les difficultés auxquelles peut donner naissance le remboursement des dépôts des caisses d'épargne aux moments de crises financières : alors que les demandes de retrait s'accroissent en raison inverse de la valeur des fonds d'Etat. Les exemples de 1848 et même de 1871 permettent de redouter une telle éventualité, car les dépôts actuels ne montent pas seulement à 354 millions, comme en 1848, ni à 633 millions, comme en 1871, mais bien à plus de 4 milliards. La clause de sauvegarde pourrait bien être insuffisante, pour peu que la baisse des fonds fût durable et correspondit à une réelle diminution des ressources budgétaires. L'Etat serait alors acculé à une banqueroute d'autant plus funeste que ses créanciers sont nombreux et peu fortunés.

N'est-il pas évident que ce danger si souvent signalé par tous ceux qui se sont occupés de la question des caisses d'épargne a pour principale cause la nature des fonds, dont l'emploi est imposé à la Caisse des dépôts et consignations, pour le placement des fonds de dépôts des caisses d'épargne postale ou privées et de leurs fonds de réserve ? Avant la loi du 20 juillet 1895, ces fonds étaient en effet obligatoirement employés : 1° en comptes courants au Trésor, jusqu'à concurrence de 100 millions pour les caisses d'épargne privées, et

50 millions pour la caisse d'épargne postale (1) ; — 2° en rentes sur l'Etat français, après autorisation du ministre des finances (2) ; — 3° en bons du Trésor (3) ; — 4° en obligations de chemins de fer *garanties par l'Etat* (4). — De toutes façons, c'était donc toujours l'Etat qui, plus ou moins directement, se trouvait être le débiteur des caisses d'épargne.

Dès lors le remède indiqué pour parer à ces dangers n'était-il pas d'autoriser la Caisse des dépôts et consignations à faire l'acquisition de valeurs autres que des valeurs d'Etat, pourvu qu'elles présentassent les mêmes garanties de sécurité, et un intérêt suffisamment rémunérateur ? Et, parmi ces valeurs, une place importante semblait toute désignée pour prêts aux constructeurs des habitations à bon marché, particuliers ou sociétés. L'hypothèque que ceux-ci pourraient consentir sur l'habitation est de nature à rassurer le prêteur, pourvu qu'il limite sagement l'importance de son avance. Et d'autre part, on peut ne prêter que moyennant un taux déterminé, permettant de servir aux déposants l'intérêt convenu.

Un autre inconvénient du système de l'adduction forcée, avec emploi obligatoire en valeurs d'Etat, c'est qu'il nuit à l'industrie privée, et aux institutions locales, à qui ces ressources devraient revenir naturellement. Il y a là, de la part de l'Etat, une sorte de concurrence déloyale et funeste.

On se félicite souvent de l'extension qu'ont prise en

(1) Loi du 26 décembre 1890, art. 26 et 27.

(2, 3, 4) Loi du 31 mars 1837, art. 3.

France nos caisses d'épargne, qui comptent actuellement plus de 4 milliards de dépôts. On a raison, en ce sens que ce chiffre prouve l'esprit d'économie de nos masses populaires et peut-être aussi leur prospérité grandissante. Mais, à d'autres points de vue, il est à déplorer que nos paysans et ouvriers ne sachent pas faire de leurs épargnes un emploi plus productif et qui dénote plus d'esprit d'entreprise.

Notamment en Angleterre, qui est avec la France le seul pays à pratiquer le système de l'adduction forcée, cet inconvénient ne sévit pas avec une telle intensité. Car, à côté des *savings-banks* qui drainent aussi la plus grande partie des épargnes populaires, on voit prospérer un grand nombre de sociétés de secours mutuels, et de sociétés coopératives de toutes sortes, en particulier sous la forme de *building-societies*.

En France au contraire, les petits déposants ne connaissent que l'Etat, que la garantie de l'Etat ; ils voient avec méfiance toutes les institutions que l'on s'efforce d'acclimater autour d'eux, déshabitués qu'ils sont de l'idée d'association à laquelle la Révolution a porté un coup fatal, en abolissant, sans compensation, les anciennes corporations, et qui est restée à l'index, jusqu'à la loi de 1884 sur les syndicats.

« Les caisses d'épargne, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, pompent, sur toute la surface du territoire français, les infiniment petits d'épargne, pour les transformer en rentes sur l'Etat, c'est-à-dire en richesses passives. Par ce procédé, elles stérilisent, en quelque sorte, tous les hameaux, tous les villages, toutes les petites villes,

prenant les embryons de capital qui s'y produisent, et allant les engloutir dans la capitale, en atténuation de la dette flottante, et du passif général du Trésor. »

Ce jugement sévère d'un économiste éminent, qui n'est pas suspect d'idées subversives, est partagé par tous ceux qui ont pu constater, par leur expérience personnelle, la puissance d'attraction des caisses d'épargne. C'est également ainsi que s'exprime M. Rostand, membre de la Commission supérieure des caisses d'épargne, et président de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône :

« L'adduction forcée à la dette de l'Etat aboutit, en matière économique, comme en matière politique, à l'apoplexie pour le cerveau, à la paralysie pour les extrémités, »

Le remède à cet état de choses paraît être dans une sage décentralisation des caisses d'épargne, grâce à la faculté laissée à leurs administrateurs de faire eux-mêmes l'emploi des fonds, et tout en entourant cependant cette liberté de certaines garanties, pour que les dépôts ne soient pas livrés à des entreprises hasardeuses. Ou bien—si l'on tient absolument à conserver le régime de l'adduction forcée, que paraissent préférer les administrateurs des caisses privées, parce qu'il n'engage pas leur responsabilité,—on peut encore transporter la même faculté aux administrateurs de la Caisse des dépôts et consignations, en étendant la liste des emplois qui leur sont imposés, et en y faisant entrer la participation au développement des institutions locales, et en particulier aux constructions à bon marché.

« Tous les systèmes ont leur logique, dit M. Cheysson. Celui du régime actuel des caisses d'épargne, tant qu'il ne sera pas modifié, — et il faut souhaiter qu'il ne tarde pas à l'être, — c'est d'accaparer les capitaux de l'épargne populaire entre les mains de l'Etat, et dès lors, par une juste compensation, de l'obliger à fournir à nos sociétés coopératives de construction, — en s'entourant de toutes les garanties désirables, — les ressources sans lesquelles il leur est impossible de vivre et de remplir leur rôle bienfaisant. »

Dès 1889, le Congrès international des habitations à bon marché avait, sur l'initiative de M. Rostand, voté la proposition suivante :

« L'intervention des caisses d'épargne dans le développement des habitations à bon marché est *légitime et utile*, à condition de demeurer *circonspecte*. Cette intervention peut se réaliser sous formes variées. Le législateur peut et doit favoriser cette intervention, soit en reconnaissant une *liberté partielle des dépôts et des patrimoines*, soit en réduisant les charges fiscales. »

Une légère satisfaction à ce vœu a été donnée par l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, et par la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne. Ce sont ces innovations légales que nous allons étudier.

Parmi les fonds dont disposent les caisses d'épargne, tant postales que privées, il importe de distinguer entre ceux qui proviennent des dépôts, et les réserves destinées à garantir ces dépôts. Et ces réserves mêmes sont de deux sortes, d'après la loi du 20 juillet 1895 : la réserve générale et la réserve spéciale.

§ 1. — Fonds de dépôts.

Les fonds déposés aux diverses caisses d'épargne forment à l'heure actuelle un total de plus de 4 milliards, si l'on ajoute aux 3.394.778.302 francs recueillis par les caisses d'épargne ordinaires (1) les 753.458.528 francs de la caisse postale (2). Nous avons rappelé quels graves dangers résultent, pour les finances publiques, de la gestion de cette fortune colossale, telle qu'elle est comprise en France, c'est-à-dire par l'*adduction forcée* aggravée de l'*emploi exclusif*. C'était donc à ce double système que devaient s'en prendre les réformateurs désireux de retirer à l'Etat une telle responsabilité.

Et c'est en effet ces deux réformes que préconisait le projet de loi sur les caisses d'épargne que déposèrent MM. Hubbard et Siegfried, d'abord en 1887, puis en 1889. Ce projet dénonçait le système de l'*adduction forcée*, et laissait aux caisses d'épargne privées la faculté, ou de placer elles-mêmes leurs fonds dans des conditions déterminées, ou de les confier à l'Etat par l'entremise de la Caisse des dépôts et consignations. Mais, dans ce dernier cas, cette caisse jouissait d'une plus grande latitude pour l'emploi des fonds, et pouvait opérer d'autres placements qu'en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat. L'*adduction* à la Caisse des consignations demeurait obligatoire pour la Caisse d'épargne postale.

(1) *Bulletin de l'office du travail*, 1896, p. 240.

(2) *Id.*, 1896, p. 37.

Ce procédé présentait d'heureuses innovations. A notre point de vue, par la décentralisation qu'il opérait, il aurait permis aux caisses d'épargne privées de seconder les institutions locales offrant des garanties suffisantes, comme la construction d'habitations à bon marché. Ces prêts auraient pu également être consentis par la Caisse des dépôts et consignations, à condition d'être compris dans les nouveaux placements qu'on lui permettait.

Mais le projet Hubbard fut trouvé trop hardi et combattu victorieusement par le Gouvernement, qui avait présenté une autre proposition de loi à qui certes on ne pouvait faire le même reproche. C'est ce contre-projet qui a passé presque intégralement dans la loi du 20 juillet 1895. En ce qui concerne l'emploi des fonds de dépôts, il n'amende que très faiblement la législation antérieure. Il conserve le principe de l'adduction forcée, sans la moindre atteinte, mais autorise la Caisse des dépôts et consignations à quelques placements autres que les valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat : « en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce, en obligations foncières et communales du Crédit foncier ». (Art. 1, § 2.)

Cette extension est bien un remède sérieux au danger que faisait courir aux finances publiques l'emploi exclusif en valeurs d'Etat. Mais, quant au crédit populaire, il ne peut pas plus compter qu'auparavant sur les capitaux qui semblent par leur origine devoir être mis à sa disposition.

Les principales objections élevées contre le rapport Hubbard furent les suivantes (1).

En ce qui concerne la décentralisation des caisses d'épargne ordinaires, et la faculté demandée pour leurs administrateurs de placer eux-mêmes leurs fonds, sans en passer par la Caisse des dépôts et consignations, on alléguait que ce serait bouleverser les bases mêmes de notre système d'épargne, et étendre outre mesure la responsabilité des administrateurs.

Les mêmes critiques furent reproduites, avec plus de force encore, contre le libre emploi des fonds par la Caisse des dépôts, et l'on ajouta qu'il y aurait de véritables dangers à ce que ces fonds fussent immobilisés, car il est de toute nécessité que les prêts des caisses d'épargne puissent être remboursés à très brève échéance, étant exigibles de même par les déposants. Mais en quoi cette objection aurait-elle empêché le placement en obligations de sociétés de crédit ou de construction, pourvu que ces obligations fussent négociables à vue ?

La lutte s'engagea surtout à propos de l'article 11 du projet, portant que « les caisses d'épargne ordinaires pourront, sur leur demande, être autorisées par décret à opérer elles-mêmes le placement des dépôts qu'elles auront reçus... jusqu'à concurrence d'une somme équivalente à 4 fois le montant de leur fortune personnelle, sans que cette somme puisse dépasser le quart desdits dépôts ». Ce placement était en outre déterminé par le même projet de loi qui proposait entre autres valeurs

(1) Chambre des députés, séance du 10 mars 1893.

« les actions et obligations de sociétés de construction d'habitations à bon marché ».

Cette liberté partielle d'emploi n'était laissée qu'aux « caisses d'épargne ordinaires qui, en vertu de leurs statuts, sont entièrement autonomes et s'administrent elles-mêmes, qui ne sont point fondées, contrôlées ou administrées directement ou indirectement par les communes, les départements ou les établissements publics, et qui possèdent une fortune personnelle ». C'est qu'en effet les caisses d'épargne municipales ou analogues ne jouissent pas d'une indépendance suffisante pour qu'il n'y eût pas danger à leur permettre de prêter à ceux-mêmes dont elles dépendent.

Mais, pour les caisses d'épargne autonomes elles-mêmes, la liberté d'emploi fut encore jugée dangereuse, et M. Pion parvint à en persuader la Chambre, et à faire rejeter cet article.

En effet, disait-il, qui sera responsable du placement des dépôts, dans la limite où il est autorisé ? Ce ne sera pas l'Etat, puisque la disposition proposée a justement pour effet de soustraire ces fonds à la Caisse des dépôts et consignations. Ce ne seront pas les administrateurs, qui, d'après la jurisprudence, ne sont responsables que de leurs fautes lourdes, pour cette raison que leur gestion est gratuite et inspirée par de seuls sentiments de bienfaisance.

Or, ajoutait M. Burdeau, la responsabilité est une garantie indispensable. « Il y a là une règle qui est plus importante encore en matière des caisses d'épargne qu'en aucune autre gestion, parce qu'il s'agit des fonds

les plus sacrés. Ils sont sacrés en effet, non seulement par leur origine, mais aussi par la confiance presque illimitée et aveugle avec laquelle les déposants les apportent. »

Ces objections firent rejeter la libre disposition même réduite à un quart des dépôts, que proposait cet article 11 du projet préparatoire à la loi du 20 juillet 1895. Elles avaient également fait repousser par le Conseil supérieur du travail une disposition analogue de la proposition de loi Siegfried sur les habitations ouvrières, d'après laquelle les caisses d'épargne tant postale que privées étaient « autorisées à employer une partie de leurs fonds disponibles, jusqu'à concurrence du dixième, en prêts hypothécaires pour la construction de maisons ouvrières » (art. 7 de la proposition de loi). Mais elles s'élevaient avec beaucoup moins de force, en ce qui concernait les fonds de réserve, car il n'est dû aucun compte de leur gestion aux déposants, créanciers des caisses d'épargne, et ces réserves peuvent être considérées comme ne leur appartenant pas, mais comme la propriété de la caisse d'épargne elle-même, en tant qu'établissement.

§ 2. — Fonds de réserve.

La loi du 20 juillet 1895 consacre l'existence de deux fonds de réserve, ayant pour but la garantie des dépôts.

Le 1^{er} est constitué par chaque caisse d'épargne : c'est sa fortune personnelle, composée de son fonds de dota-

tion, et de certaines ressources qui lui sont advenues ultérieurement. Il a pour but de parer aux pertes pouvant résulter d'une mauvaise gestion (art. 9 de la loi du 20 juillet 1895).

La 2^e réserve est générale à toutes les caisses d'épargne. Elle est constituée par la Caisse des dépôts et consignations, à l'aide de retenues sur les intérêts servis aux caisses d'épargne. Elle forme, pour ainsi dire, un 2^e degré de protection au profit des déposants (art. 6).

C'est sur ces deux réserves que, dans des conditions que nous aurons à déterminer, des emprunts peuvent être consentis au profit des habitations à bon marché ; — en vertu de la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne, en ce qui concerne les réserves spéciales ; — en vertu de la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, en ce qui concerne la réserve générale.

a) *Réserve spéciale*, ou fortune personnelle des caisses d'épargne.

Toute caisse d'épargne possède, dès son origine, un fonds de dotation qui s'est accru dans la suite, soit par les intérêts qu'a portés cette dotation, soit par les dons et legs qui ont pu s'y joindre, soit enfin par l'économie résultant de la différence des intérêts bonifiés à la Caisse des dépôts et consignations avec ceux qu'elle sert à ses déposants (art. 9 de la loi du 20 juillet 1895). D'après l'article 8 de la loi du 20 juillet 1895, ce prélèvement ne peut être moindre de 0 fr. 25 pour cent, ni dépasser 0 fr. 50 pour cent.

C'est cet ensemble de ressources qui constitue la for-

tune personnelle des caisses d'épargne, et que nous avons appelée leur réserve.

Cette réserve spéciale sert à supporter « toutes les pertes résultant de la gestion de la caisse d'épargne » (art. 3). Or ce ne sont pas là des risques qui peuvent absorber un fort capital de réserve, car ils supposent des malversations de nature à ne se produire que rarement et sur des sommes minimales, eu égard aux richesses engagées.

La somme des fortunes personnelles des caisses d'épargne qui atteignait 100 millions en 1895 est donc destinée à s'accroître encore rapidement et dans de grandes proportions, étant alimentée régulièrement et abondamment par les sources qu'indique l'article 9, et d'autre part n'étant entamée qu'accidentellement et faiblement par les pertes résultant de mauvaise gestion.

L'emploi de ces fortunes considérables, surtout pour les caisses des grandes villes, avait, jusqu'à la loi du 20 juillet 1895, suivi celui des fonds de dépôts, c'est-à-dire qu'il était fait en valeurs d'Etat. Cependant nous avons dit que les Caisses d'épargne de Lyon et de Marseille avaient été séduites par les résultats obtenus à l'étranger, et spécialement en Italie, et qu'elles avaient obtenu par décrets (1) l'autorisation de placer une grande partie de leurs fortunes personnelles en prêts à des sociétés de constructions, ou de les employer en constructions ouvrières qu'elles entreprenaient et géraient elles-mêmes. Ces essais ayant donné le meilleur résultat, la liberté d'emploi pour leurs réserves avait été réclamée

(1) Décrets des 13 août 1888, 4 février 1889 et 30 juillet 1892.

par la presque unanimité des administrateurs des caisses d'épargne réunis en congrès en 1890, alors qu'ils s'étaient au contraire montrés beaucoup plus réservés pour l'emploi des fonds de dépôts. Aussi ce vœu fut-il repris par les auteurs de la proposition de loi sur les caisses d'épargne :

ART. 10 : « Les caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle...

« Elles peuvent en outre l'employer en valeurs locales énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où elles fonctionnent... *actions et obligations de sociétés de construction d'habitations à bon marché.*

« Elles peuvent acquérir ou construire les immeubles destinés à *des habitations à bon marché.* »

Cette innovation rencontra la plus vive opposition à la Chambre des députés, de la part de M. Piou qui reprocha aux placements proposés d'être dangereux, peu productifs, et de ne pas offrir les facilités de négociation nécessaires aux fonds des caisses d'épargne.

M. Aynard, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, répondit à ces objections :

Que les dépôts des épargnants seraient encore mieux garantis contre les risques d'une mauvaise gestion par l'emploi en constructions à bon marché que par l'achat de valeurs d'Etat soumises à des dépréciations considérables, en cas de crise financière. Qu'on arriverait toujours à tirer de ces constructions, ou des prêts aux sociétés de construction, une valeur suffisante pour couvrir les risques exceptionnels que ces fonds de réserve sont

destinés à garantir. Que les caisses d'épargne n'étant pas des sociétés à bénéfices, et n'ayant pas d'actionnaires à satisfaire, il importait peu que les emplois en question ne fussent pas très rémunérateurs, pourvu qu'ils répondissent à un besoin social, en vivifiant des institutions qui intéressent les déposants eux-mêmes. et spécialement que les habitations à bon marché présentaient tous ces avantages de sécurité, de rémunération suffisante et de bienfaisance sociale. Il fit enfin valoir l'enseignement qui se dégageait de l'exemple des pays étrangers, et des essais heureux des grandes caisses de Lyon et de Marseille.

Aussi le texte précité, qui du reste limitait la liberté d'emploi par l'énumération des valeurs autorisées, et par l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du Ministre du commerce, et de la Commission supérieure des caisses d'épargne, fut-il adopté par la Chambre des députés. Mais le Sénat, sous l'empire des craintes que nous avons exposées, réduisit considérablement la portée de cet article, en particulier pour ce qui concerne les habitations à bon marché. L'article 10 fut donc ainsi conçu :

« Les caisses d'épargne..... pourront en outre employer *la totalité du revenu de leur fortune personnelle, et le cinquième du capital de cette fortune* :

« En valeurs énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent : bons de monts-de-piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique ; prêts aux sociétés coopératives de crédit, ou

à la garantie d'escompte de ces sociétés ; *acquisition ou construction d'habitations à bon marché ; prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations, ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et en obligations de ces sociétés ».*

Ainsi réduit, le capital que les caisses d'épargne peuvent mettre à la disposition des constructeurs est encore assez considérable pour leur être d'un grand secours. Mais, par suite d'une prudence excessive de la part des administrateurs, aucune caisse d'épargne n'a encore, à notre connaissance, usé de la faculté que lui reconnaît l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895.

b) Réserve générale, constituée par la Caisse des dépôts et consignations.

La loi du 20 juillet 1895 organisa, dans son article 6, cette réserve, qui est commune à toutes les caisses d'épargne, et qui ne peut dépasser 10 p. 100 du montant des dépôts. Elle comprend, dit cet article :

« 1° Le fonds de réserve actuel ;

« 2° La différence entre les intérêts servis chaque année aux caisses d'épargne, et le revenu des valeurs du portefeuille et du compte courant avec le Trésor, sans que cette différence puisse être inférieure à vingt-cinq pour cent (0 fr. 25 p. 100) du montant total des fonds des caisses d'épargne ;

« 3° Les intérêts et les primes d'amortissement, provenant de ce fonds lui-même. »

Le but spécial de cette réserve est de faire face aux pertes qui pourraient résulter soit de la différence d'in-

térêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements. Elle a donc un office de régulateur, recueillant en temps normal l'excédent des intérêts fournis par la fructification des dépôts sur les intérêts servis aux caisses d'épargne ; permettant au contraire de continuer le service régulier de ces intérêts, lorsqu'ils sont supérieurs à ceux qui proviennent des placements.

La réserve générale peut avoir à fournir « les sommes à prélever, soit à titre définitif, soit à titre d'avance, en cas d'insuffisance de la fortune personnelle d'une caisse d'épargne, pour faire face aux pertes déjà constatées, ou qui seraient ultérieurement reconnues, dans sa gestion » (art. 6, *in fine*). Mais ce deuxième rôle n'est que subsidiaire, et ne sera exercé que rarement, puisqu'il suppose l'insuffisance des réserves spéciales.

La réserve générale, qui était déjà de 75 millions, lors du vote de la loi de 1895, n'a pu que s'accroître depuis, par suite de la retenue obligatoire de 0 fr. 25 p. 100 imposée par l'article 8 de cette loi. Il est utile d'ailleurs que ce capital de réserve soit considérable, puisqu'il constitue la garantie des déposants, dans le cas où une crise financière rendrait insuffisantes les valeurs acquises directement par ces dépôts. Aussi doit-on veiller à ce qu'il soit employé d'une manière productive, afin qu'il puisse s'accroître des revenus capitalisés. Pour la même raison, il est nécessaire que cette réserve soit composée de placements offrant toutes garanties de sécurité.

C'est à ce double point de vue que M. Buffet crut de-

voir combattre l'emploi au profit des habitations à bon marché, lorsque la question fut soulevée au Sénat, à propos de l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894. Nous avons vu que le projet de cette loi, — après avoir préconisé, pour certaines caisses d'Etat, y compris la Caisse des dépôts et consignations, l'emploi en valeurs des habitations à bon marché, jusqu'à concurrence de un vingtième des fonds disponibles, — dut restreindre sa demande de crédits au *cinquième de la réserve des caisses d'épargne, constituée par la Caisse des dépôts et consignations*.

Même réduite à cette faible proportion, l'emploi fut vivement combattu par M. Buffet, qui lui reprochait de manquer aux conditions nécessaires de sécurité, de productivité, et de disponibilité. C'étaient les mêmes objections que M. Piou avait soulevées, à la Chambre, sur l'emploi libre de la fortune personnelle des caisses d'épargne. Les mêmes réponses y furent faites par M. Diancourt, rapporteur au Sénat, et par M. Poincaré, ministre des finances (1).

On fit observer d'abord qu'il n'y avait aucun danger à *autoriser* la Caisse des dépôts et consignations à consentir ces prêts, et qu'on pouvait s'en remettre sur ce point à la prudence bien connue de son comité de surveillance qui, après avoir examiné, dans chaque circonstance, les risques à courir et les garanties offertes, resterait libre de prêter ou de ne pas prêter. Ces prêts ne seraient donc consentis que dans les cas qui présenteraient toute sécurité. Et, dans ces condi-

(1) Sénat, séance du 12 novembre 1894.

tions, si, sur 4 ou 5 millions prêtés, on perdait 4 ou 500,000 francs, ce serait bien peu de chose, alors qu'on aurait d'autre part des centaines de millions à rembourser.

De même que le comité de surveillance ne laisserait la Caisse des dépôts et consignations consentir de prêts qu'en présence de toutes garanties de sécurité, de même il serait libre de ne prêter qu'à des entreprises offrant un taux suffisamment rémunérateur ; or bien des sociétés de construction donnent 3,50 ou 4 p. 100 de dividendes.

Pour ce qui est de la disponibilité, ce motif fit écarter par le Sénat les constructions directes, et les prêts hypothécaires aux constructeurs ou sociétés. Il n'autorisa plus la Caisse des dépôts et consignations à prêter, que par le moyen d'achat d'obligations négociables. Ce procédé offre en outre à la Caisse l'avantage de ne pas être mêlée directement à la gestion des constructions, et de ne pas être obligée d'exproprier elle-même les locataires ou acquéreurs de maisons qui ne paieraient pas leurs loyers, ou n'acquitteraient pas leurs annuités.

Le texte voté fut donc le suivant :

« La Caisse des dépôts et consignations est autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des caisses d'épargne qu'elle a constituée, en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit indiquées au paragraphe précédent » (art. 6, § 2).

Dans ces conditions, la réserve générale dont il est question étant de 75 millions environ, c'est donc

15 millions qui sont mis à la disposition des habitations à bon marché. Cette somme est encore très considérable, et permettrait de donner l'essor à bien des sociétés de construction, si la Caisse des dépôts et consignations, par l'organe de ses directeurs et administrateurs, usait de la faculté qui lui est accordée par la loi. En principe toutefois, elle ne s'y est pas refusée, car elle a même publié les conditions auxquelles elle soumettait les prêts. Voici en effet quelles sont les principales conditions énumérées dans une note émanant de la Caisse des dépôts et consignations, et rendue publique par une circulaire ministérielle, en date du 28 octobre 1895 :

Les obligations doivent être du type des chemins de fer, au capital de 500 francs, et émises au pair. — Leur amortissement doit être régulier, et avoir lieu annuellement, par voie de tirage au sort, dans un délai à déterminer au moment du prêt. — Les réalisations ont lieu par fractions, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et sur la justification de l'emploi des sommes précédemment prêtées. — Enfin le taux des prêts est fixé à 3,25 0/0. — Les sociétés emprunteurs doivent s'interdire la faculté d'emprunter sur hypothèque, jusqu'au complet amortissement des obligations émises en garantie du prêt consenti.

Toutes ces conditions auraient pu, ce semble, rassurer les directeurs de la Caisse des dépôts et consignations, et son Conseil de surveillance. Pourtant, — est-ce parce qu'en fait aucune société n'y a encore satisfait ? — elle ne s'est pas encore décidée à ouvrir ses coffres, selon le vœu du législateur.

SECTION V

Législation belge.

Nos législateurs, et les administrateurs de la Caisse des dépôts et consignations auraient pu montrer plus de confiance et de libéralité, en face du spectacle que leur offrait la Belgique, où la *Caisse générale d'épargne et de retraite*, fonctionnant sous la garantie de l'Etat, a été autorisée « à employer une partie de ses fonds disponibles, en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat des maisons ouvrières, après avoir, au préalable, demandé l'avis du comité de patronage » (art. 5 de la loi du 9 août 1889).

Malgré la généralité des termes de cet article, il ne s'agit pas d'opérations de prêts intervenant directement entre la Caisse générale et les intéressés, ouvriers constructeurs ou acquéreurs. Le principe contraire est même émis dans *l'arrêté du 25 mars 1891*, fixant les conditions générales desdits prêts. L'emploi des intermédiaires résulte en effet de nécessités pratiques, qui sont les mêmes chez nous qu'en Belgique.

La Caisse eût été dans l'impossibilité de recueillir, dans le pays entier, les recettes mensuelles ou hebdomadaires des sommes à verser par les ouvriers, puisque ceux-ci ne peuvent pratiquement effectuer leurs remboursements que par paiements répétés. Elle n'eût pu surveiller les constructions, ni prendre individuellement avec les ouvriers toutes les mesures nécessaires pour les obliger à remplir exactement leurs engage-

ments. Puis la Caisse, administration publique, aurait dû, dans certains cas, procéder à l'expropriation des débiteurs, alors qu'un intermédiaire local peut mieux apprécier le motif qui les met en défaut de paiement, et leur accorder des délais.

L'arrêté du 25 mars 1891 exige donc des intermédiaires *individuels* ou *collectifs*.

Les premiers sont rares, et ne se rencontrent, pour ainsi dire, qu'accidentellement ; dans les localités, spécialement les petits centres agricoles, qui n'ont pu fournir les éléments nécessaires à la fondation d'une société. Ce sont des cautions solidaires de l'ouvrier à qui ils font des avances pour la construction ou l'achat d'une habitation. De leur côté, ils se font escompter ces avances par la Caisse générale d'épargne, qui les agréé préalablement.

Mais ce système de l'intermédiaire personnel présente plusieurs inconvénients : au point de vue de la garantie tant morale que matérielle, il est précaire, étant attaché à la vie de la caution. En outre l'intervention personnelle, qui ne se produit, en fait, que par suite d'un sentiment de bienveillance à l'égard d'un ouvrier déterminé, à l'exclusion de toute pensée de propagande et d'initiative en faveur de la multiplication des ouvriers propriétaires, n'est pas propre à servir de base exclusive à un système de prêts pour développer l'œuvre des habitations ouvrières. C'est dans ces vues que l'administration de la Caisse d'épargne a été amenée à accorder une préférence très marquée au système de prêts s'effectuant sous la caution d'intermédiaires collectifs.

Ceux-ci sont les sociétés de construction, ou de crédit, c'est-à-dire toutes sociétés anonymes ou coopératives ayant pour but exclusif de faire ou de faciliter des opérations relatives aux habitations ouvrières, et acceptant la surveillance de l'administration de la Caisse.

Parmi elles, les *sociétés de crédit* sont l'objet d'une bienveillance plus grande, de la part du législateur belge. M. Mahillon, directeur de la Caisse générale d'épargne et de retraite, s'est exprimé, en ces termes, sur les raisons de cette prédilection :

« Pour chercher à résoudre, suivant le vœu du législateur, le problème de l'habitation ouvrière, il faut nécessairement s'inspirer de l'expérience acquise par les autres peuples. Le système des *Buildings* se constituant elles-mêmes en sociétés d'épargne, prêtant aux ouvriers pour leur faciliter la construction ou l'achat de maisons, est bien digne d'être imité, même si l'on ne tient pas compte des résultats prodigieux qu'il a produits en Angleterre. Le flot des dépôts qui arrivent à la Caisse d'épargne va chaque jour grandissant, et il semble que, *dans l'intérêt même de la cause de l'épargne, il serait excessivement avantageux de pousser progressivement à la formation d'organismes locaux concourant au même but que la Caisse, mais faisant intervenir l'initiative individuelle*, qui est si efficace pour accroître dans de larges proportions le bien moral qui peut résulter d'une bonne gestion des dépôts.

« L'excès de centralisation est plein de périls, surtout en matière d'épargne, et je crois entrer dans les vues du Conseil, en disant que les mesures à prendre

au sujet de la mise en application de la loi du 9 août 1889, seront d'autant plus efficaces qu'elles viseront mieux à *faire naître au sein des populations ouvrières des groupements s'occupant de recueillir eux-mêmes les épargnes* et de les appliquer, avec l'aide de la Caisse, à accroître le nombre des ouvriers propriétaires du foyer de famille, et affiliés à une association qui s'occupe de la gestion des petits capitaux.

« Ces considérations m'ont conduit à proposer un taux de faveur aux sociétés de crédit qui, pratiquant l'épargne au profit de l'être collectif lui-même, limiteront les dividendes à distribuer, et porteront en réserve pour l'avenir l'excédent des bénéfices réalisés (1). »

Les encouragements spéciaux aux sociétés de crédit se sont manifestés à deux points de vue.

D'abord quant au taux des prêts. Tandis que la Caisse ne consent d'avances aux tiers agréés et aux sociétés de construction, qu'au taux déjà faible de 3 p. 100, elle prête aux sociétés de crédit à 2 1/2 p. 100 (Arrêté du 25 mars 1891, art. 10 et 11).

Puis pour la quotité des avances, ainsi que nous allons avoir l'occasion de le constater.

Sous l'influence des bonnes dispositions des législateurs, et des administrateurs de la Caisse générale d'épargne et de retraite, les sociétés de construction et de crédit ont pris en Belgique une extension qu'elles sont bien loin d'égaliser chez nous. Ce développement est certainement dû aux sommes considérables que cette caisse a mises à leur disposition.

(1) Mahillon, *Exposé des motifs de l'arrêté du 25 mars 1891*.

C'est ainsi qu'au 1^{er} janvier 1896, les avances ainsi faites s'élevaient à la somme de 11.608.895 francs, dont 10.302.243 francs, au taux de 2 1/2 p. 100, au profit de 62 sociétés de crédit, et 1.206.652 francs au taux de 3 p. 100, au profit de 19 sociétés de constructions ou d'intermédiaires personnels (1).

Conformément au vœu des autorités belges, et grâce aux faveurs dont elles sont l'objet, ce sont donc les sociétés de crédit, anonymes ou coopératives, qui se sont développées le plus.

La loi belge n'a pas, comme la nôtre, fixé d'une manière parcimonieuse la quote-part des revenus que pourrait engager la Caisse générale d'épargne, ni le chiffre maximum des avances. L'arrêté du 25 mars 1891 a pris les bases les plus libérales, tout en sauvegardant, par de sages précautions, les intérêts de la caisse.

Les avances que cette caisse est autorisée à consentir sont ainsi calculées (arrêté du 25 mars 1891, art 5).

1° *La moitié du capital souscrit et non versé.* — Or, en Belgique, une société pouvant être régulièrement constituée par le versement effectif du *dixième* du capital souscrit, et non du quart, comme en France, — le capital non versé pourra égaler les 9/10 du capital souscrit; les avances de la caisse seront donc alors de $\frac{9/10}{2}$. C'est-à-dire que, si le capital souscrit est de 100.000 fr., et le capital versé de 10.000 francs, la caisse prêtera la moitié de 90.000 francs, soit 45.000 francs.

2° Avec cette première avance, jointe au capital versé

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1896, p. 172.

(45.000 + 10.000 = 55.000) la société fera construire des habitations ouvrières, ou prêtera à des ouvriers qui feront eux-mêmes construire. Or la caisse est autorisée à consentir un *deuxième prêt égal à une partie de la valeur de ces immeubles : la moitié*, si l'emprunteur est une société de construction ; *les trois cinquièmes*, si c'est une société de crédit, pourvu dans ce dernier cas, que la valeur des immeubles servant de gage excède d'au moins un neuvième le chiffre du prêt correspondant.

Malgré la forte proportion de ces avances, la Caisse d'épargne belge est suffisamment garantie :

1° Par la société elle-même, dont les actions sont nominatives et souscrites par des personnes appartenant en général à l'élite de la société belge. C'est là une garantie suffisante, pour le premier prêt, qui n'est que de la moitié de la valeur de ces actions.

2° Par les maisons construites avec de l'argent à très bas prix, et sur lesquelles la Caisse a une hypothèque. C'est la garantie du 2° prêt, qui n'est jamais égal à la valeur des maisons (la moitié ou les neuf dixièmes, suivant qu'il s'agit d'une société de construction ou de crédit).

3° Enfin par l'ouvrier lui-même, acquéreur ou constructeur par l'intermédiaire de la société. Cet ouvrier a dû être présenté par le comité de patronage, qui, au préalable, s'est enquis de sa solvabilité et de sa moralité. En outre il contracte un engagement personnel.

CHAPITRE VI

ASSURANCES SUR LA VIE

(Article 7)

SECTION I

Utilité de l'assurance appliquée aux habitations à bon marché.

Un ouvrier, séduit par les avantages moraux et matériels que procure la possession d'un foyer, a traité avec une société de construction ou de crédit. Il a été aussitôt installé dans la maison de ses rêves, et, tous les ans, ou à des époques plus ou moins rapprochées, verse à son vendeur une somme déterminée, représentant l'intérêt du capital engagé à la construction de l'immeuble, et son amortissement en un nombre d'années convenu, 20 ans, par exemple. Mais voilà qu'avant l'achèvement de la libération ainsi entreprise, au bout de 15 ans, par exemple, la mort enlève cet ouvrier à sa famille dont il était le seul soutien. Que vont devenir la veuve et les orphelins? Seront-ils au moins dispensés de trouver un abri? Non, s'ils ne continuent pas les versements entrepris par le défunt, car la maison qu'ils occupaient ne leur est pas encore acquise. Mais ces versements que rendait possibles la paye apportée chaque samedi par le chef de famille, il ne peut plus être question de les continuer : les maigres ressources que se procureront par leur tra-

vail la mère de famille et les enfants souvent très jeunes encore, suffiront à peine à payer les frais indispensables de nourriture et de vêtements ; le logement sera réduit à sa plus simple expression, c'est-à-dire que cette famille reviendra aux laudis dont elle avait été tirée quelques années ; le contraste n'en sera que plus rude.

La maison dont l'acquisition avait été commencée, et dont les habitants avaient déjà pris l'habitude de se croire propriétaires, fera retour à son vendeur, la société de construction, en vertu du contrat primitif. Il sera seulement remboursé aux expropriés la part des annuités déjà versées qui représentait l'amortissement du capital. Mais cette somme se réduira la plupart du temps à peu de chose, car il en sera déduit le montant des frais occasionnés par la remise à neuf de cette maison, ou des indemnités dues pour les dommages de toutes sortes. Ce reliquat ne sera donc jamais bien considérable et sera absorbé en partie par les frais d'une nouvelle installation.

On arrive au même résultat de l'expropriation, lorsque l'habitation était bien la propriété du défunt, ayant été acquise ou construite par lui, au moyen d'emprunts à une société de crédit qu'il remboursait, par des versements périodiques, ou par la souscription d'actions, s'il s'agissait d'une société coopérative. Si ce remboursement n'était pas achevé, lors du décès du père de famille, les survivants, qui ne peuvent assumer les mêmes charges, n'ayant pas les mêmes ressources, se verront exproprier en vertu de l'hypothèque que la société de crédit ne peut manquer d'avoir prise. Il ne leur revien-

dra qu'un reliquat d'une valeur variable , et quelque-fois négative, provenant de la différence entre le produit de l'expropriation et les sommes qui restaient dues à la société de crédit.

Enfin la mort prématurée du chef de famille n'est pas la seule éventualité qui puisse anéantir les efforts et les sacrifices de l'ouvrier désireux de procurer aux siens les bienfaits d'un foyer. Il en sera de même, chaque fois qu'un événement inévitable l'empêchera lui-même de s'acquitter des engagements pris envers la société de construction ou de crédit : les infirmités occasionnées par l'âge, les accidents, ou la maladie, auront pour effet de restreindre ou même de supprimer les ressources procurées par le travail, et sur lesquelles avait cru pouvoir compter le constructeur ou l'acquéreur de la maison à bon marché.

Il n'est donc pas étonnant qu'en face d'une telle perspective, et prévoyant l'effet négatif auquel sont exposés leurs sacrifices, les ouvriers s'abstiennent d'user des diverses combinaisons imaginées pour leur procurer, avec facilités de paiement, l'acquisition de maisons à bon marché. Ou du moins cette abstention serait prudente et légitime, si les inconvénients que nous venons de signaler ne pouvaient être prévenus, comme en fait ils le sont, par le moyen de l'assurance sur la vie.

SECTION II

**Nécessité de l'intervention de l'Etat pour faire pénétrer
l'assurance sur la vie dans les classes ouvrières.**

L'assurance, dans toutes ses applications, est un des plus appréciables bienfaits de la civilisation. Il est certain toutefois qu'elle est loin d'avoir atteint le degré de développement qui correspondrait à son utilité. La lenteur de ses progrès est surtout sensible en ce qui concerne l'assurance sur la vie dans sa double forme qui correspond à deux éventualités terribles pour le travailleur et pour sa famille : la vieillesse et la mort. La vieillesse qui entraîne l'incapacité de gagner le salaire nécessaire à la subsistance, et met l'ouvrier dans l'obligation de recourir à l'assistance, soit de la société, par l'hospitalisation triste et humiliante, soit de sa famille souvent mal disposée à supporter ce surcroît de charges. La mort prématurée, qui prive la famille de son chef, de celui qui subvenait à ses besoins, et qui voue la veuve et les orphelins à une misère dont ils ne se relèveront peut-être jamais.

C'est surtout parmi les ouvriers que l'assurance sur la vie devrait être pratiquée : car leurs bras sont le seul gagne-pain de leur famille, et, s'il vient à manquer, on ne peut compter sur une rente pour y suppléer. C'est pourtant dans les classes populaires que cette assurance est le moins en usage, surtout en ce qui concerne l'assurance en cas de décès. Car, pour ce qui est de l'assurance contre la vieillesse, l'exemple de l'Etat et de la

plupart des grandes administrations ou compagnies, qui servent à leurs vieux employés des pensions de retraites, a depuis longtemps fait pénétrer cette idée dans les masses ouvrières. Elle s'y est développée sous l'influence des sociétés de secours mutuels qui facilitent cette assurance de même que l'assurance contre les accidents ou les maladies. Du reste l'Etat a depuis longtemps donné à ce mouvement une impulsion officielle, et a donné les plus grandes facilités à cette façon de pratiquer l'épargne, par la création, sous sa garantie, d'une « caisse de retraites ou rentes viagères pour la vieillesse » (loi du 18 juin 1850).

Il faut bien reconnaître d'ailleurs que les diverses assurances dont nous venons de parler présentent aux ouvriers bien plus d'attraits que l'assurance contre le décès prématuré, et qu'elles exigent de lui un sacrifice beaucoup moins grand. Elles ne sont en somme qu'une forme perfectionnée de l'épargne, et l'assuré qui s'y soumet ne se dessaisit de ses primes que parce qu'il compte les retrouver plus tard, au moment où il en aura un plus grand besoin : il ne sert que son intérêt personnel, et fait preuve d'un égoïsme intelligent. Au contraire celui qui contracte une assurance en cas de décès montre un dévouement qui va jusqu'au sacrifice : car il sait bien qu'il ne retrouvera jamais lui-même cette partie de son salaire dont il se dessaisit ; il fait une sorte d'avancement d'hoirie, et, pour un prolétaire qui a déjà de la peine à « joindre les deux bouts », ce sacrifice est remarquablement méritoire.

C'est donc seulement à cette catégorie d'assurés qu'on

peut appliquer la comparaison, tracée en ces termes par M. Cheysson, entre l'épargnant et l'assuré :

« L'épargne, dont on ne dira d'ailleurs jamais assez de bien, n'est que la première et la plus facile étape de la prévoyance : l'homme qui épargne ne se dessaisit pas ; il peut — et combien le font ! — reprendre et dissiper ses dépôts ; s'il meurt de bonne heure, le magot n'a pas eu le temps de grossir, et ne sera pour la famille que d'un médiocre secours. Au contraire, l'homme qui assure un capital payable à son décès, s'élève jusqu'au sacrifice et pratique dans sa plus haute expression la vertu du père de famille. Cet argent qu'il verse, il ne le reverra plus, puisque c'est sa mort seule qui saisira ses héritiers. Voilà pour le mérite moral ; quant à l'efficacité réelle, elle dépasse également celle de l'épargne dans le cas de la mort prématurée, puisque, — cette mort surviendrait-elle dès le lendemain du contrat d'assurance, — le capital stipulé dans ce contrat est immédiatement acquis à la famille de l'assuré. L'assurance est donc une forme de la prévoyance encore supérieure à l'épargne, tant au point de vue de l'effort moral qu'elle implique, qu'eu égard à la portée pratique de ses conséquences ».

Pour vaincre la répugnance si naturelle, si humaine, de l'ouvrier envers l'assurance sur la vie, et spécialement en cas de décès, il faudrait tout au moins que les plus grandes facilités lui soient offertes, et que des primes peu élevées lui soient demandées. Or, c'est précisément le spectacle opposé que nous offrent les compagnies d'assurances, en France tout au moins. Elles ont

jusqu'ici recruté presque exclusivement leurs adhérents dans les classes riches ou tout au moins aisées ; aucune propagande n'est faite auprès des populations ouvrières et agricoles. Elles craindraient même d'y recruter des clients, à cause, disent-elles, des frais excessifs qu'entraîne la perception de cotisations très modiques.

Cette crainte n'est pourtant pas justifiée, et repose sur de mauvais calculs ou sur des procédés défectueux pour la perception des primes. La preuve en est dans l'exemple que nous offrent les compagnies étrangères, spécialement en Angleterre où, sur 13 milliards de francs fournis par l'ensemble des assurés (14 millions $\frac{1}{2}$ de personnes, soit le $\frac{1}{3}$ de la population), 3 milliards 200 millions proviennent des classes peu aisées (représentées par 13 millions d'assurés). Et, parmi les compagnies qui recueillent ces assurances, la *Prudential* avait, en 1894, encaissé plus de 1 million de primes par cotisations hebdomadaires de 10 à 20 centimes ; le montant des capitaux ainsi assurés atteignait 2 milliards 700 millions.

Pour secouer l'indifférence des classes ouvrières en face des bienfaits de l'assurance, et d'autre part pour montrer aux compagnies privées tout le profit qu'elles pourraient retirer en cherchant leur clientèle dans les couches populaires, il importait que l'État donnât lui-même le mouvement, en se faisant assureur, — de même qu'il s'est fait prêteur et banquier, — avec l'espoir de quitter ce rôle qui n'est pas normalement le sien, dès que son exemple aurait été compris et suivi.

C'est dans cet ordre d'idées que fut créée, par une

loi du 11 juillet 1868 la *Caisse d'assurance en cas de décès*, en même temps qu'une *Caisse d'assurance en cas d'accidents*. Mais en fait ces deux caisses, et surtout la première dont nous nous occupons, sont demeurées à peu près ignorées du public appelé à en profiter. Les raisons en sont d'ordres divers.

D'abord on n'a employé aucun des moyens de publicité que les Compagnies privées d'assurances emploient d'habitude pour se faire connaître et se créer une clientèle. Les fonctionnaires qui gèrent ces établissements n'ont aucun intérêt à les voir se développer, ou plutôt leur intérêt serait de voir restreindre leur travail et leur responsabilité.

En second lieu, la perception des primes ne peut s'y faire que d'une manière administrative, c'est-à-dire aveuglément, brutalement, et sans pouvoir tenir compte des commodités des assurés qui seraient souvent de fractionner le paiement de ces primes, ni des délais de grâce que l'on pourrait parfois leur accorder, en cas de gêne passagère.

Enfin les tarifs de la Caisse d'assurance en cas de décès sont beaucoup trop élevés, et très onéreux pour les assurés. Ils ont été établis d'après les vieilles tables de Duparcieux absolument abandonnées actuellement par les compagnies privées.

On peut donc dire qu'en France, ni l'État, ni les compagnies privées, n'ont su encore organiser l'assurance en cas de décès, de façon à donner satisfaction aux besoins de la classe ouvrière. Mais il n'en résulte pas que l'idée de cette organisation doive être abandonnée ; et,

sans aller jusqu'à l'assurance obligatoire, on peut profiter de toutes les occasions pour activer les efforts en vue de l'assurance, et utiliser pour cela cette Caisse nationale d'assurance en cas de décès, qui n'a été jusqu'ici qu'un rouage inutile. Or peut-il s'offrir une meilleure occasion que cette institution des maisons à bon marché dont, nous l'avons vu, l'acquisition ne peut être prudemment tentée, sans le concours de l'assurance sur la vie ?

SECTION III

Portée de l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894.

L'article 7, § 1^{er} de la loi du 30 novembre 1894 est ainsi conçu :

« La Caisse d'assurance en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868 est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires, ayant pour but de garantir, à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir ».

Cette disposition est empruntée directement à la loi belge de 1889, qui s'exprime ainsi, sur la même matière.

Article 8. « La Caisse générale d'épargne et de retraite est autorisée à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie, ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée, — ou à la mort. si

elle survient avant cette échéance, — des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habitation ».

Ainsi, à la différence de notre loi, qui ne consacre que *l'assurance temporaire*, c'est-à-dire contre le décès qui surviendrait dans un délai déterminé, la loi belge, sur les avantages de laquelle nous reviendrons, institue *l'assurance mixte* prévoyant à la fois le décès prématuré et la vieillesse : si l'ouvrier meurt au cours de la période convenue, le capital assuré est payé entre les mains de sa famille ; s'il survit à cette période il lui est remis à lui-même. Cette combinaison, qui s'impose lorsque, comme en Belgique, la caisse d'assurance fait en même temps les avances nécessaires à la construction ou l'achat d'une habitation, avait également été adoptée dans le projet de notre loi qui donnait à la Caisse d'assurance en cas de décès ce double rôle de prêteur et d'assureur. Mais, à la suite des délibérations du Sénat, le droit de faire des avances pour les constructions à bon marché ayant été retiré aux diverses caisses d'Etat, la Caisse nationale d'assurance n'avait plus d'intérêt à opérer l'amortissement de ces avances, et la Commission sénatoriale proposa de borner son concours à l'assurance temporaire en cas de décès.

Du reste l'intervention du législateur n'a ici pour effet que d'étendre les pouvoirs de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, et de l'autoriser à entreprendre des opérations qui n'avaient pu être prévues par la loi du 11 juillet 1868, qui créa cette caisse. Mais elle ne saurait lui donner le monopole de ces opérations, et en exclure les compagnies privées. Il est même dans l'es-

prit de la loi que ces compagnies, stimulées par l'exemple de la Caisse nationale devront plus tard se substituer à elle et rendre son rôle inutile. C'est la même idée qui domine toute cette loi des habitations à bon marché où l'intervention administrative n'a été admise que comme nécessaire à stimuler les initiatives des particuliers : soit qu'il s'agisse des comités locaux, soit qu'il s'agisse des prêts consentis par les établissements publics ou les caisses d'épargne.

Les opérations que la loi du 30 novembre 1894, dans son article 7, permet à la Caisse d'assurance en cas de décès, ont un caractère strictement individuel. Elle ne peut traiter qu'« avec les acquéreurs de maisons à bon marché qui se libèrent du prix de leur habitation, au moyen d'annuités... ». Toutefois la loi ne s'oppose pas à ce que, — une fois l'assurance contractée avec l'acquéreur ou le constructeur que connaît seuls la caisse d'Etat — la police en soit cédée à la société de construction ou de crédit qui a fait les avances, et qui ainsi ne sera plus exposée à voir son contrat réalisé à la mort de l'acquéreur, ni à exproprier les héritiers du constructeur, mis, par cet événement, dans l'impossibilité de continuer le service des annuités. Cette combinaison est même prévue formellement par le § 4 de l'article 7, ainsi conçu :

« La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité, dans les conditions fixées par les polices ».

Ce droit de céder l'assurance pour la totalité déroge aux dispositions de la loi du 12 juillet 1868 qui n'auto-

risait une telle cession que pour moitié du capital, sans que la partie incessible puisse descendre au-dessous de 600 francs. Le législateur de 1868 avait été déterminé par la crainte très justifiée que les assurés ne fussent victimes de spéculateurs habiles à profiter d'un moment de gêne pour se faire céder l'assurance dans des conditions désastreuses.

Un tel danger n'est plus à craindre quand le cessionnaire de l'assurance est la société de construction ou de crédit. Aussi le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 encourage-t-il cette société à stipuler la cession à son profit et à l'exclusion de tous autres :

ART. 36. — « La cession du bénéfice de la police d'assurance ne pourra être faite qu'au profit de la société de construction ou de crédit, lorsque cette clause sera insérée dans l'acte de promesse de vente jointe à la proposition d'assurances ».

Cette clause est même de style, dans les contrats passés par les sociétés de construction ou de crédit, car elle sert les intérêts des parties et aussi ceux de la Caisse publique. En effet nous avons déjà signalé qu'elle garantit à la société créditrice le paiement de ses avances, et qu'elle protège l'acquéreur contre le danger d'une cession inconsidérée. A l'égard de la Caisse d'assurance en cas de décès, elle présente aussi de grands avantages qui ont déterminé les auteurs du règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 à reconnaître en ces termes l'interposition de ces sociétés.

« Les propositions d'assurances peuvent être tran-

mises, soit par les comités des habitations à bon marché, soit par les sociétés de construction ou de crédit. Ces comités ou sociétés pourront également servir d'intermédiaires entre les assurés et la caisse d'assurance, pour toutes les opérations ultérieures (article 11 *in fine* du règlement).

Ainsi les services que peuvent rendre les comités ou sociétés intermédiaires se manifestent d'abord par la transmission des propositions d'assurances. A la rigueur, et le règlement d'administration publique le suppose dans le début de son article 11, ces propositions pourraient être adressées par l'acquéreur ou le constructeur lui-même au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations qui a la haute administration de la Caisse d'assurances en cas de décès. Mais en réalité cette proposition doit être accompagnée de telles formalités et de tant d'indications que l'intéressé, — généralement un paysan ou un ouvrier, — serait incapable de la dresser régulièrement s'il était livré à lui-même. La Caisse d'assurances en cas de décès, qui est une caisse publique, et qui ne doit courir aucun risque, a besoin pourtant de s'entourer de toutes ces formalités, comme aussi de prendre des renseignements sur la solvabilité des assurés. Pour toutes ces formalités, pour toutes ces démarches l'intermédiaire des comités et des sociétés sera des plus utiles : car d'une part ils centraliseront vis-à-vis de la caisse d'assurance toutes les propositions d'assurances émanées de leur ressort ou de leur clientèle, et d'autre part, ils pourront faciliter les démarches des assurés avec qui ils sont en contact im-

médiat et qu'ils guideront dans l'accomplissement des formalités prescrites.

Parmi les « opérations ultérieures », dont il est question au passage précité du règlement d'administration publique, la principale est la perception des primes, et c'est elle surtout qui sera facilitée par l'intervention d'une société.

En effet l'un des grands obstacles à l'accès de compagnies d'assurances auprès des individus qui vivent au jour le jour, ç'a été que ces compagnies ont l'habitude de ne percevoir leurs primes qu'une seule fois par an, ou par paiements échelonnés tout au plus d'un trimestre ; et forcément la somme ainsi réclamée se trouve être assez forte. Un recouvrement plus fréquent les obligerait à des frais et des démarches trop considérables et qui retomberaient sur les assurés. C'est donc là une nécessité qui s'impose également à la Caisse d'assurances en cas de décès. Mais d'autre part il est bien difficile, sinon impossible à des prolétaires de pouvoir accumuler jusqu'au jour de l'échéance une somme tant soit peu considérable, en dehors des sacrifices que nous lui demandons déjà : s'ils le font une fois, il se peut qu'une autre fois un événement imprévu, maladie, chômage, etc., aura absorbé la petite économie, mise de côté pour l'acquittement de la prime : et voilà dès lors l'assurance résolue ! Il faut donc permettre à cette classe d'assurés de payer par petites fractions souvent répétées, de même que nous en avons constaté l'utilité pour le paiement de l'annuité.

Pour ce fractionnement des versements, les sociétés

de construction ou de crédit seront de merveilleux intermédiaires. D'une part elles verseront aux époques fixées par la Caisse d'assurance le montant des primes qu'elles auront centralisées. Et d'autre part elles en recouvreront la valeur auprès des assurés, en même temps que les sommes qui leur sont dues à elles-mêmes, et qui sont généralement payables par mensualités. Si les assurés sont obligés de suspendre leurs paiements, ces sociétés qui sont en rapports constants avec eux, et qui connaissent leur solvabilité seront à même d'apprécier si des délais peuvent être accordés.

Ce rôle de régulateur ou de volant que peut jouer la société intermédiaire permettra également d'atteindre un résultat non moins appréciable, le nivellement des primes.

Supposons seuls en face l'un de l'autre la Caisse d'assurances et l'ouvrier assuré. L'ensemble des primes que doit payer ce dernier doit représenter l'aléa couru par la caisse, tel qu'il est établi par les tables de mortalité.

On peut théoriquement supposer que la prime de l'assuré consiste en un capital versé en une seule fois, le jour même où il contracte sa location avec promesse de vente : c'est ce qu'on appelle la *prime unique*. Mais ce système n'est à la portée que des capitalistes, et non de ceux qui vivent au jour le jour, comme sont les acquéreurs d'une habitation à bon marché.

Il faut au contraire, avons-nous dit, permettre à l'ouvrier de fractionner ses primes autant que possible, de même qu'on lui permet de s'acquitter par des pres-

tations périodiques de sa dette envers la société de construction ou de crédit. Or, — comme l'assurance a pour but de garantir le paiement de cette dette, — au fur et à mesure que celle-ci sera amortie, diminuera aussi le risque de l'acquéreur. Donc chaque prime devra être moindre que la précédente, pour aboutir à zéro, quand on en sera à la dernière annuité. C'est le système de la *prime décroissante*. Mais ici encore cette manière de procéder présente un inconvénient pratique que M. Cheysson a fort bien défini d'un mot, en disant qu' « elle fait entrer l'assurance *par le gros bout* » : elle effraie l'ouvrier qui se refuse à consentir de gros sacrifices dès le début de son acquisition, à une époque où il doit compter avec les frais d'installation.

Un troisième système est celui de la *prime constante*. L'assuré s'acquitte du capital qui représenterait la prime unique, par des versements périodiques qui, jusqu'à sa complète libération, restent aussi élevés que celui de la 1^{re} année : par conséquent ces versements durent moins longtemps que dans le système précédent, puisqu'en moins de temps il aura amorti le même capital. Mais, au point de vue qui nous occupe, ce système présente le même inconvénient : exiger un grand effort dès le début, avec cette aggravation que ce grand effort doit être maintenu plusieurs années.

Le système idéal, pour notre cas, est donc celui de la *prime nivelée*. Le paiement en dure aussi longtemps que dans le cas de la prime décroissante, mais le taux en est moins élevé au commencement et davantage à la fin, puisqu'il est établi d'après une moyenne entre la pre-

mière prime et la dernière : ce taux est donc toujours égal, comme celui de la prime constante, avec cette différence qu'ici les versements sont moins élevés et durent plus longtemps.

Malheureusement la caisse de l'Etat ne saurait consentir à recevoir de ses assurés des primes nivelées. Car pendant les premières années, elle se trouverait à *découvert*, les primes payées ne correspondant pas au risque couru. Elle subirait donc une perte si l'assuré ne continuait pas ses paiements jusqu'à la fin.

C'est alors qu'intervient le rôle de la société de construction ou de crédit. Celle-ci en effet peut très bien combiner, avec le recouvrement des sommes qui lui sont dues pour l'intérêt de ses avances et leur amortissement, celui des primes d'assurances qu'elle perçoit ainsi, soit comme simple intermédiaire vis-à-vis de la caisse d'assurance, soit pour son propre compte, si elle s'est fait céder la police par l'assuré. Il suffit pour cela que cette société exige de ses débiteurs, pour le remboursement de ses avances, des annuités croissantes qui, se superposant aux annuités décroissantes perçues pour le compte de l'assureur, aboutissent à l'égard de l'acquéreur assuré, au paiement d'une prime nivelée.

Il n'en est pas moins vrai que, pour ce dernier, le résultat de ces savantes combinaisons est d'être amené à verser une somme plus forte que s'il n'était pas assuré ; et, comme déjà en qualité d'acquéreur il paie des annuités plus fortes qu'un simple locataire, nous devons nous demander, si nous n'exigeons pas de lui un sacrifice au delà de ses forces.

Mais il faut d'abord considérer que ces sacrifices ne sont pas faits en pure perte, C'est de l'argent placé et et très bien placé, qu'il retrouvera dans ses vieux jours, à l'heure où, son salaire diminuant, il sera bien aise de n'avoir pas de loyer à payer.

Il ne faut pas croire que l'ouvrier et le paysan soient généralement dans l'impossibilité de réaliser des économies : le nombre toujours croissant des livrets de caisses d'épargne est là pour témoigner du contraire. Les sacrifices auxquels obligent l'acquisition d'une habitation à bon marché et l'assurance sur la vie qui en est le complément, ne sont pas autre chose qu'un placement plus avantageux et plus intelligent que celui de la caisse d'épargne. Le désir de hâter sa libération sera aussi un actif stimulant à cet esprit d'économie. Dès qu'un profit inattendu, héritage, boni des sociétés coopératives, etc. advient à l'acquéreur, au lieu de le dissiper en dépenses inutiles, ou même de l'employer à grossir le crédit de son livret de caisse d'épargne, qu'il porte ce profit à la société de construction dont il est débiteur : son époque de libération en sera rapprochée, ou bien cette avance servira à lui faire obtenir des délais, si, un peu plus tard, il traverse un moment de crise. Son compte ouvert à la société de construction sera ainsi une tirelire admirablement gérée, et qui n'offrira pas, comme le bureau de la caisse d'épargne ces facilités de retraits qui sont une tentation continuelle.

D'autre part, il ne faut pas s'exagérer l'importance des sommes payées, soit pour l'amortissement, soit pour l'assurance. Les habitations construites en vue de

la vente par les sociétés de construction étant en général construites dans les meilleures conditions de bon marché, et ces sociétés se contentant d'un intérêt très modique, la portion de l'annuité qui sert à solder cet intérêt correspond pour les acquéreurs à un loyer bien moins élevé que celui qu'ils paieraient dans une maison ordinaire, sur le produit de laquelle vivent non seulement le propriétaire, mais un gérant ou locataire principal, ou tout au moins un concierge. Ils jouissent donc déjà de ce chef d'un avantage qui compense une partie de ce qui, dans l'annuité, représente l'amortissement.

Quant à l'amortissement même, sa valeur, si l'on y joint les frais d'administration, fait un peu plus que doubler le prix du loyer simple (en comptant l'amortissement en 20 ans).

Mais, pour ce qui est de l'assurance, le supplément de sacrifice qu'elle exige est vraiment peu de chose, du moins si l'entreprise est commencée à un âge raisonnable, où l'ouvrier est encore dans la force de l'âge et gagne ses plus gros salaires. On peut en effet évaluer la prime, si l'assuré a, lors du contrat, 35 ans, à environ 1 dixième du montant de la somme assurée.

Voici du reste un tableau approximatif des charges occasionnées par l'achat et l'assurance d'une maison de 5,000 francs. Nous supposons que la société de construction retire de son capital engagé un intérêt net de 4 0/0 qui est, nous le savons, un maximum, si elle veut profiter des faveurs de la loi. Nous supposons aussi que l'amortissement doive durer 20 ans, et que l'assuré est âgé de 35 ans.

Intérêt ou loyer 4 0/0 $\times$ 5000	200 fr.
Amortissement en 20 ans 3,36 0/0 $\times$ 5000	168 »
Frais d'administration, impôts et divers, 1 0/0 $\times$ 5000	50 »
Total.	<u>418 »</u>
Prime de l'assurance temporaire (nivelée) 1 0/0 $\times$ 5000.	50 »
<i>Annuité totale</i>	<u>468 fr.</u>

Cette annuité totale est encore assez élevée. Mais il dépend de l'acquéreur de la réduire en allongeant la période de l'amortissement, et retardant ainsi l'époque de sa libération.

L'importance de la prime d'assurance dépend aussi beaucoup de l'âge de l'assuré. Mais, à tous points de vue, il ne serait pas raisonnable pour celui-ci d'entreprendre l'acquisition par annuités de son habitation, à l'âge où les forces déclinent. C'est cette imprudence que notre loi a voulu prévenir, par l'alinéa final de l'article 7.

« La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime, après l'âge de 65 ans ».

Les promoteurs de la loi des habitations à bon marché étaient allés plus loin dans la voie de l'encouragement à l'assurance, et présentaient un article ainsi conçu :

« Lorsque la construction sera faite par l'une des sociétés prévues... dans le but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison, l'Etat pourra prendre à sa charge une partie des primes annuelles, jusqu'à concurrence du crédit ouvert chaque année au budget du Ministère du Commerce par la loi de finances. »

Le bénéfice de cette disposition ne pourra être réclamé que pendant vingt années à partir de la promulgation de la présente loi.

La disposition finale de cet article, tout en limitant les sacrifices éventuels du Trésor indiquait aussi que le concours de l'Etat aurait surtout une portée éducatrice.

Les auteurs du projet de loi s'appuyaient sur plusieurs précédents, tels que la subvention accordée par l'Etat aux fonds de retraite des sociétés de secours mutuels, et la bonification des pensions liquidées par anticipation à la Caisse nationale des retraites (art. 11 de la loi du 20 juillet 1886).

Malgré ces considérations, le Conseil supérieur du travail supprima l'article précité, qui lui parut susceptible d'entraîner l'Etat dans une voie dangereuse.

SECTION IV

Application des conditions générales de l'assurance sur la vie à l'acquisition par annuités d'une habitation à bon marché.

Les règles ordinaires de l'assurance sont applicables au cas qui nous occupe, tant qu'il n'y est pas dérogé par des clauses particulières de la police passée avec la caisse d'assurance. Nous n'avons donc qu'à envisager les principales difficultés auxquelles peut donner naissance cette application, par suite de la situation particulière de l'acquéreur d'une maison à bon marché.

Obligation de l'assureur. — La caisse d'assurance contracte un seul engagement envers l'acquéreur assuré : dans le cas où celui-ci décéderait avant l'échéance de la dernière annuité due pour l'achat de sa maison ou le remboursement du prêt, — elle devra se mettre en son lieu et place pour le paiement de ce dont il resterait débiteur.

Par conséquent ce paiement ne pourra être exigé que de la même façon et aux mêmes époques qu'il pouvait l'être de l'assuré, c'est-à-dire par annuités, à moins que les parties ne conviennent qu'il en sera autrement.

Si l'assuré a désigné comme bénéficiaires de l'assurance ses héritiers ou l'un d'eux, c'est entre leurs mains que la caisse d'assurance devra s'acquitter de son obligation, dans les conditions que nous venons de déterminer, et sans avoir à surveiller l'emploi de ces sommes. C'est à la société créancière à prendre ses mesures pour que ce capital ne soit pas détourné de sa destination : elle peut par exemple pratiquer une saisie-arrêt entre les mains de l'assureur, au fur et à mesure que les annuités sont exigibles.

Mais la plupart du temps c'est la société de construction ou de crédit que la police aura désignée comme bénéficiaire de l'assurance, et la famille de l'assuré sera, par la mort de son chef, dégagée de tout engagement à l'égard de son vendeur ou de son acheteur, de même qu'elle n'aura rien à exiger de la caisse d'assurance. Ce procédé est le plus simple et le plus pratique.

Obligation de l'assuré. — Une fois l'assurance con-

tractée, la seule obligation de l'assuré est de payer les primes, aux époques convenues.

A ce sujet, il est de règle, en matière d'assurances, de ne jamais considérer l'assuré que comme engagé pour une année seulement, quelle que soit la durée du contrat primitif. L'assurance se décompose ainsi en une série de périodes annuelles, à l'issue desquelles l'assuré est libre de contracter un nouvel engagement, en payant la prime de l'année suivante ; il est seulement dispensé d'accomplir les formalités et de remplir les conditions imposées à l'origine, telle que la visite médicale. Il en est ainsi un peu comme des baux contractés pour 3, 6 et 9 ans, c'est-à-dire que les parties peuvent renouveler à chaque période triennale sans être obligées de passer un nouveau contrat, mais tout en pouvant se dégager, si elles le jugent bon.

Conformément à ces principes, l'acquéreur peut, au commencement de chaque période annuelle, continuer son assurance ou y renoncer, suivant les ressources dont il dispose. Suivant qu'il aura ou non payé la prime qui, dans ces conditions, doit forcément être acquittée d'avance, la caisse d'assurance sera liée ou non envers lui, et engagée elle aussi, pour le cas où il décèderait dans le courant de l'année.

Une difficulté s'élève pour le cas assez fréquent, dans la matière qui nous occupe, où la prime d'assurance est perçue non seulement tous les ans, mais à des époques plus rapprochées, par exemple tous les 6 mois ou tous les 3 mois. Le paiement de la première de ces fractions doit-il être considéré comme manifestant l'in-

tention de renouveler l'assurance, pour l'année entière, et par suite les autres fractions sont-elles exigibles contre l'assuré, même si celui-ci entendait limiter le contrat à l'époque correspondant à cette fraction ? La jurisprudence a décidé l'affirmative, considérant que le fractionnement du prix n'empêche pas la dette d'être contractée entièrement (1).

Cession de l'assurance. — Nous avons dit que, conformément au droit commun, l'assurance pouvait être vendue ou cédée sous une forme quelconque, à moins qu'une clause du contrat de prêt ou d'acquisition n'ait réservé le bénéfice de cette cession à la société qui a fait les avances ou vendu la maison. Mais, de toutes façons, les droits du cessionnaire ne sauraient être autres que ceux du cédant. C'est-à-dire que rien ne serait modifié aux conditions du contrat primitif d'assurance. C'est donc toujours sur la tête du cessionnaire originaire que reposerait cette assurance, et c'est son décès qui donnerait lieu à l'exigibilité du capital.

Attribution du bénéfice de l'assurance. — La plupart du temps la police d'assurance désigne, comme bénéficiaire, la société créancière elle-même, qui souvent n'a consenti à son avance que sous cette condition. Il se peut aussi que l'assuré ait désigné nominalelement quelqu'un de ses héritiers, celui à qui il veut voir passer sa maison, après son décès.

Dans ces cas, il n'est pas nécessaire, pour que la clause de désignation soit valable, que le bénéficiaire

(1) Lyon, 5 février 1870, D. 70,3,80.

l'ait acceptée, du vivant de l'assuré : il y a là une simple application de l'article 1121 du Code civil. Et alors, le capital n'ayant jamais fait partie du patrimoine de l'assuré ne sera compris, ni dans l'actif de la succession, ni dans celui de la communauté qui serait à liquider, au décès de l'assuré (1).

Mais il n'en serait pas de même pour le cas où la désignation n'aurait pas été faite *proprio nomine*, mais où l'héritier aurait stipulé qu'après son décès le capital serait payé à ses héritiers, ou à ses ayants cause. Car l'article 1121 suppose une libéralité, une donation. Et il ne peut y avoir donation, si le donataire est inconnu ou même incertain. Il faut donc alors que, du vivant de l'assuré, le bénéfice de l'assurance soit fixé sur sa propre tête. Dès lors il entre dans son patrimoine ; à sa mort, il fait partie de sa succession et il est compris, comme tous les autres biens, dans le gage des créanciers héréditaires (2).

Pour cette raison encore, et pour assurer plus efficacement la possession de son foyer à la famille de l'assuré, il est bon que la société de crédit ou de construction soit désignée dans la police, comme bénéficiaire de l'assurance.

(1) Cass., déc. 1873, D. 74,1,113.

(2) *Sic* : Herbault, n^{os} 231 et suiv. ; Paumier, p. 62 et suiv. — Cass., 7 février 1872, D. 72,1,209 ; Cass., 7 février 1877, D. 77,1,337 ; Cass., 27 janvier 1879, D. 79,1,230.

Contra : Couteau, t. II, n^{os} 105 et suiv. ; De Loynes, *Revue critique*, 1871-1872, p. 90 et suiv. ; Lyon, 2 juin 1863, D. 63,2,119 ; Besançon, 23 juillet 1872, D. 72,2,220.

SECTION V

Conditions exigées, pour l'assurance en cas de décès, par l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894, et le titre IV du décret du 21 septembre 1895.

La Caisse des dépôts et consignations publia en 1895 une « notice relative aux assurances temporaires contractées à la Caisse d'assurance en cas de décès, en exécution de l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894, et du titre IV du décret du 21 septembre 1895, concernant les habitations à bon marché ». Nous en extraierons les indications suivantes qui résument les principales conditions imposées par la loi et le règlement que nous venons de mentionner.

Age de l'assuré. — « Nul ne peut s'assurer s'il n'est âgé de 16 ans au moins, et de 60 ans au plus. » Cette condition est imposée à la Caisse d'assurance en cas de décès par la loi du 11 juillet 1868 (art. 5), qui créa cette caisse. Elle s'applique donc à toutes les opérations que la caisse peut traiter, et en particulier aux assurances dont nous nous occupons.

Mais, pour ces assurances, la limite d'âge de 60 ans résulte déjà de la force des choses, et aussi de cette disposition déjà mentionnée de l'article 7 de la loi de 1894 : « la durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de primes, après l'âge de 65 ans » ; ce qui suppose, dans la pratique, que l'assurance a été contractée, au plus tard à 55 ans.

L'âge de 65 ans semble du reste avoir été déjà considéré par le législateur comme le point de départ le plus reculé de la retraite : « L'entrée en jouissance de la pension sera fixée, au choix du déposant, de 50 à 65 ans », déclare une loi du 7 juillet 1856, concernant la Caisse des retraites pour la vieillesse.

Possession d'une habitation à bon marché. — Le bénéfice des dispositions relatives à l'assurance est restreint aux « acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché qui se libèrent de leur habitation au moyen d'annuités » (art. 7 de la loi). Et, pour la détermination de ce qu'est une habitation à bon marché, la notice que nous analysons donne un tableau dressé d'après l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894 : ce tableau fixe, comme maxima, les revenus bruts augmentés d'un dixième, variant selon les populations des diverses communes.

Pour rester fidèle au principe énoncé dans l'article 1^{er} de la loi sur les habitations à bon marché, le règlement réserve le bénéfice de l'assurance aux seuls individus qui ne sont propriétaires d'aucune autre maison (P. 13, § 1, 3^o).

Examen médical. — « Tout signataire d'une proposition d'assurance... devra... se soumettre aux constatations médicales qui seront prescrites par les polices ».

Cette mesure de précaution a été introduite dans la loi elle-même (art. 7, § 3), pour combler une lacune de la loi du 11 juillet 1868 qui n'avait pas cru utile de l'exiger. Le règlement d'administration publique détermine ensuite les conditions de cet examen médical (D., art. 14 à 18).

Maximum du capital assuré. — Le capital dont il s'agit de garantir le remboursement étant le prix d'acquisition ou de construction des habitations à bon marché, il n'y avait pas lieu d'étendre le bénéfice de l'assurance au delà de ce prix. C'est ce qu'indiquait très clairement le texte adopté primitivement par la Commission sénatoriale. « Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra dépasser la valeur de ce genre d'habitation, fixée par l'article 6 » (Cet art. 6 est devenu l'art. 5).

Le texte voté par les Chambres, et qui fait l'objet du deuxième paragraphe de l'article 7, exprime la même idée, en des termes un peu différents :

« Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra pas dépasser la somme déduite du taux de capitalisation de 4,27 p. 100 appliqué au revenu net énoncé à l'article 5 ».

M. Diancourt, rapporteur de la loi au Sénat, expliqua en ces termes la partie finale de cette disposition : « Ce taux de capitalisation du revenu net est celui qui est pratiqué par les contributions directes. Il correspond en fait à 5,50 p. 100 du revenu brut; ainsi, si nous prenons le premier chiffre qui nous tombe sous les yeux, un revenu net de 90 francs à 4,27 p. 100 représente un capital de 2.100 francs, et la capitalisation du revenu brut de 120 francs à 5,50 p. 100 représente un capital de 2.189 francs. Vous voyez que les deux nombres sont sensiblement équivalents ».

Proposition d'assurance. — Celui qui veut contracter une assurance en cas de décès doit adresser au directeur de la Caisse des dépôts et consignations une proposition contenant les déclarations suivantes (D., art. 13) :

1° Engagement de se soumettre à l'examen médical dont nous avons parlé ;

2° La déclaration que l'habitation pour laquelle il paie des annuités ne dépasse pas en valeur le maximum légal, et qu'il n'en possède pas d'autre.

A cette double déclaration, il doit joindre les pièces suivantes :

1° Un extrait sur papier libre, de son acte de naissance ;

2° Le contrat d'acquisition, de location avec promesse de vente ou de prêt, passé soit avec une société de construction ou de crédit, soit avec un particulier.

La proposition d'assurance peut être adressée au directeur de la Caisse des dépôts et consignations, soit directement, soit par l'entremise des comités locaux ou des sociétés de construction ou de crédit (D., art. 22).

Le directeur de la Caisse des dépôts et consignations est libre de refuser ou d'accepter l'assurance. Dans le premier cas, il informe le proposant de son refus, qui ne doit jamais être motivé. Dans le deuxième cas, il lui soumet la police définitive, et l'invite à effectuer le paiement de la première prime (D., art. 18).

Police définitive. — La police est dressée en double expédition, et doit contenir, pour l'assuré, élection de domicile à Paris (D., art. 19).

Elle contient de la part de la caisse d'assurances, l'engagement, — dans le cas où l'assuré viendrait à décéder avant l'échéance de sa dernière annuité, — de se mettre à son lieu et place pour le paiement des sommes dont il restera débiteur.

L'assuré, de son côté, s'engage à verser à la caisse d'assurances, soit une prime unique, soit plusieurs primes annuelles constantes ou décroissantes (D., art. 20).

La police contient enfin la désignation du bénéficiaire de l'assurance, qui sera, soit l'héritier de l'assuré, soit plus souvent la société de construction ou de crédit à qui sont dues les annuités qu'il s'agit de garantir.

Paiement des primes. — Les primes doivent être acquittées, aux époques convenues dans la police, soit à la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations, soit chez les trésoriers payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances (D., art. 12).

Le montant de ces primes varie selon l'âge de l'assuré, le capital à garantir, et le mode de paiement adopté : prime unique, primes constantes, ou primes décroissantes. Nous avons dit que, de la part de la caisse d'assurance, il ne pouvait être question de recevoir des primes nivelées.

Les primes sont acquittées, soit par l'assuré lui-même, soit par la société de construction ou de crédit bénéficiaire de l'assurance. Nous avons montré les avantages pratiques qui ressortent de cette interposition. Nous rappelons qu'aux termes du paragraphe 4 de l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894, tout autre cessionnaire peut être choisi par l'assuré, mais qu'en fait les sociétés qui ont fait les avances pour la construction ou l'acquisition se réservent dans leurs contrats de vente ou de prêt le bénéfice *exclusif* de cette cession, et que la validité de cette clause est consacrée par le règlement d'administration publique (art. 36).

Ce règlement donne en outre certaines facilités pour le paiement des primes par l'assuré lui-même : c'est ainsi qu'il l'autorise à effectuer ce paiement par simple mandat-poste (art. 27).

Résiliation ou annulation de l'assurance. — Le contrat d'assurance, n'ayant pour but que la garantie des sommes dues au vendeur de l'habitation, ou au prêteur de deniers pour son acquisition, suivra le sort de ce contrat de vente ou de prêt. Si donc ce dernier est résilié, ou si les sommes avancées sont remboursées par anticipation, l'assuré pourra obtenir également la résiliation du contrat d'assurance. La caisse d'assurance gardera en ce cas la portion des primes déjà acquittées qui correspondait aux risques qu'elle avait courus jusque-là ; elle restituera au contraire, la portion afférente aux risques qui restaient à courir. C'est-à-dire qu'elle gardera la totalité des primes payées, quand c'étaient des primes décroissantes ; elle en restituera au contraire une part variable, quand il s'agira d'une prime unique ou de primes constantes.

Le contrat d'assurance peut être annulé pour faute du paiement des primes. En ce cas encore, la caisse d'assurance n'aura à tenir compte à l'assuré que des sommes excédant ses risques passés. Cet excédent, au lieu d'être restitué aussitôt, constituera à son profit « une prime unique garantissant le paiement d'une somme dont le montant est calculé d'après les bases du tarif en rigueur à la date de la signature du contrat primitif, et pour la période du temps restant à courir » (D., art. 29).

SECTION VI

L'assurance et les habitations à bon marché en Belgique.

Le principe de l'assurance sur la vie appliquée aux habitations à bon marché a été introduit par un amendement de M. de Smet de Nayer dans la loi belge du 9 août 1889 dont l'article 8 est ainsi conçu :

« La Caisse générale d'épargne et de retraite est autorisée à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie, ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée — ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance — des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une habitation ».

Ainsi l'assurance mixte garantit dans tous les cas le remboursement des prêts : en cas de décès avant une échéance déterminée, comme en cas de survie au delà de cette même échéance, le constructeur ou l'acquéreur pourra laisser à ses héritiers une habitation libre de toutes charges, ou en jouira lui-même.

C'est par la disposition qui prévoit le cas de survie que la loi belge a une portée plus étendue que la loi française. Aussi importe-t-il d'expliquer le mécanisme de cette assurance *en cas de vie*.

Tandis que notre loi n'établit de rapports qu'entre la caisse d'assurance et les assurés, la loi belge suppose trois contractants : l'assureur, qui est la Caisse nationale d'épargne et de retraite ; l'assuré, qui est l'ouvrier constructeur ou acquéreur ; le bénéficiaire ou preneur d'as-

surance, qui est la société créditrice, par suite de l'avance des fonds nécessaires à la construction ou à l'acquisition.

Les conditions générales des contrats d'assurance mixte stipulent que les polices sont souscrites sur la tête de leur débiteur par les créanciers du chef de prêts pour construction et achat d'habitation. Cette stipulation se complète, dans les modèles d'actes fournis par la caisse d'épargne, par une double obligation de la part du créancier : 1° de payer les primes d'assurance dans les délais exigés, par prélèvement sur les provisions versées par le débiteur ; 2° de porter au crédit du compte ouvert de celui-ci tous les paiements qui seraient effectués par la caisse en exécution du contrat d'assurance.

Le seul effet de l'intervention législative a été en Belgique, comme chez nous, d'autoriser une caisse d'Etat à entreprendre des opérations d'assurance qui, jusque-là dépassaient ses pouvoirs. La caisse que la loi du 9 août 1889 a investi de ce rôle est la Caisse nationale d'épargne et de retraite. Un arrêté du Conseil général de cette caisse, en date du 25 juin 1891, a, par application de cette loi, institué dans le service de la Caisse d'épargne, une caisse d'assurance, avec sa comptabilité spéciale, et réglementé les conditions générales et le tarif des opérations d'assurance.

Ce tarif tient compte : 1° de l'intérêt composé à 3 0/0 l'an ; 2° des chances de mortalité calculées d'après la table dite *Englisch Life Table n° 3 (Males)*, publiée par *William Fare*, en 1864 ; 3° d'un chargement de 3 0/0.

Comme la Caisse nationale d'épargne et de retraite est légalement autorisée, par l'article 5 de la loi du 9 août 1889, à consentir des prêts aux sociétés de construction ou de crédit, les opérations d'assurance qu'elle traitera pour la garantie de ces prêts présenteront tous avantages de sécurité et de simplification, puisqu'elle sera ainsi l'assureur de ses propres avances. Elle pourra même faire de l'assurance la condition même de ces avances aux sociétés de construction ou de crédit.

C'est ainsi que, malgré les avantages évidents de l'assurance, quelques sociétés intermédiaires s'étant, au début de leurs opérations, montrées hostiles à son application, afin de forcer ces sociétés à s'initier aux combinaisons de l'assurance, le conseil général de la Caisse prit, le 10 novembre 1892, un arrêté stipulant que « les prêts hypothécaires conclus par les sociétés, après le 1^{er} janvier 1893 ne pourront être pris en considération pour des avances à effectuer au taux réduit 2 1/2 0/0, que lorsque la moitié au moins des opérations renseignées sera couverte par des assurances mixtes, et par un montant qui devra dépasser la moitié du capital des encours hypothécaires renseignés ». Cet arrêté produisit un effet immédiat, et la plupart des sociétés firent de l'assurance mixte la règle générale de leurs opérations.

Mais, avons-nous dit, la Caisse nationale d'épargne et de retraite n'a pas en Belgique, — pas plus que chez nous, la caisse d'assurance en cas de décès, — le monopole des opérations d'assurances sur la vie appliquées aux habitations à bon marché, ni celui des prêts à consentir

en faveur de la construction ou de l'acquisition de ces habitations. Le but de la loi belge a été simplement d'attirer l'attention des particuliers et des compagnies privées sur les avantages résultant de ces opérations ; et elle y a réussi.

Ainsi la Compagnie belge des assurances s'est mise à pratiquer le système des avances et des assurances pour les maisons à bon marché. Elle prête jusqu'à 60 0/0 de la valeur de l'immeuble, sous cette condition que l'emprunteur contractera auprès d'elle une police d'assurance mixte. Pour ces avances, comme pour le recouvrement des primes d'assurances, elle emploie aussi l'intermédiaire d'une société de construction ou de crédit.

Cette combinaison du prêt et de l'assurance est à la fois avantageuse pour la Compagnie, et pour l'emprunteur assuré. Pour la Compagnie, en lui procurant de bons placements pour ses capitaux, et d'autre part en développant sa clientèle d'assurés, les contrats d'assurance mixte étant généralement rémunérateurs. Pour l'emprunteur, par les garanties qu'offre l'assurance mixte et que nous avons déjà fait ressortir. En outre cette assurance se fait à bon compte, car, par l'intermédiaire de la société de construction ou de crédit, il évite des formalités coûteuses, et bénéficie d'une part au moins de la commission allouée à tout courtier d'assurance.

En résumé, l'assurance mixte, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, est de nature à donner la plus grande extension à la construction des maisons à bon marché, par la sécurité qu'elle offre aux emprunteurs et aux

prêteurs. Il est donc permis de regretter que notre législateur n'ait pas cherché à l'acclimater chez nous, en étendant davantage les pouvoirs de la caisse d'assurance en cas de décès. Mais nous pouvons espérer que nos compagnies privées, éclairées par l'exemple des compagnies belges s'efforceront, pour le plus grand bien de tous, d'étendre leurs opérations aux classes populaires ; et nous croyons avoir indiqué comment ces opérations seraient facilitées par le moyen des sociétés intermédiaires.

CHAPITRE VII

TRANSMISSION HÉRÉDITAIRE DE L'HABITATION

(Article 8).

SECTION I

Considérations sociales.

Les innovations les plus remarquables de la loi du 30 novembre 1894 sont, à notre avis, celles que consacre son article 8, relatif à la transmission de l'habitation à bon marché, après le décès de son constructeur ou de son acquéreur.

Il y a là en effet une grave atteinte aux principes du Code civil, en matière de partage successoral : grave surtout en ce qu'elle semble être la première manifestation victorieuse de toute une école d'économistes et de sociologues qui, à la suite de Le Play, voient dans notre régime successoral un élément de désorganisation sociale.

Notre Code civil est certainement peu favorable au principe du maintien des biens dans les familles, qui, dans l'ancien droit, avait presque la force d'un principe d'ordre public.

Cela s'explique surtout par l'influence du droit intermédiaire qui avait réagi d'une manière exagérée contre

les abus du régime successoral antérieur. C'est ainsi que la loi du 17 nivôse an II, par diverses dispositions, et spécialement par l'admission de la représentation *ad infinitum* en ligne collatérale, amenait l'émiettement des fortunes et conduisait fatalement à la vente des biens immobiliers un peu considérables, à chaque transmission par décès.

C'est du reste ce qu'avaient voulu les législateurs de la Révolution, qui craignaient avant tout le retour de l'ancienne aristocratie, ou la formation d'une nouvelle, et qui se rendaient compte qu'à ce point de vue le principal danger était dans les grandes fortunes terriennes.

Cette pensée a certainement aussi guidé les rédacteurs du Code civil. Nous en voyons l'effet, non seulement dans la prohibition des substitutions et autres dispositions exorbitantes mises en usage à partir du XVI^e siècle par la noblesse agonisante, mais aussi dans les restrictions apportées à la liberté de tester, en réduisant la quotité disponible à des proportions souvent dérisoires, et dans l'obligation au partage en nature qui amène la dispersion des biens, surtout des immeubles.

Napoléon I^{er} ne cachait pas qu'il entendait ainsi l'œuvre du Code, et il écrivait en 1806 à son frère Joseph :

« Mon frère, je veux avoir à Paris cent fortunes, toutes élevées avec le Trône, et restant seules considérables, puisque ce ne sont que des fidéicommiss, et que ce qui ne sera pas elles, par l'effet du Code civil va se disséminer. Etablissez le Code civil à Naples. Tout ce qui ne vous est pas attaché va se détruire alors en peu d'an-

nées, et ce que vous voulez conserver se consolidera. Voilà le grand avantage du Code civil.....

Il faut établir le Code civil chez vous : il consolidera votre puissance, puisque tout ce qui n'est pas fidéicomis tombe, et qu'il ne reste plus de grandes maisons que celles que vous érigez en fiefs. C'est ce qui m'a fait prêcher un Code civil, et m'a porté à l'établir (1). »

Il est certain en effet qu'au point de vue politique le système du Code civil entraînait dans les vues de ses auteurs qui désiraient assurer la sécurité de la démocratie issue de la Révolution.

Mais ne sont-ils pas allés trop loin dans cette voie, et, voulant atteindre les grandes fortunes foncières, n'ont-ils pas fait un grand tort aux petits propriétaires qu'ils avaient le souci de protéger ?

Quand un grand domaine est partagé en plusieurs portions, le nombre des propriétaires est augmenté, et le vœu du législateur est rempli. Mais il arrive un moment où le bien à partager atteint un minimum de valeur irréductible : c'est-à-dire que, si ce bien est à nouveau divisé, il sera insuffisant pour faire vivre celui qui l'occupera ; et ce dernier alors n'aura que la ressource de louer ses bras et souvent de venir à la ville, laissant son champ inculte.

Combien d'ouvriers, habitant Paris, ont *au pays* un lopin de terre qui leur est parvenu d'un héritage, et qu'ils ont confié à un frère ou un voisin moyennant une redevance bien irrégulièrement payée ! Le but de la loi,

(1) Lettre de Napoléon 1^{er} à son frère Joseph, le 5 juin 1806.

qui est d'augmenter le nombre des propriétaires, et non des fermiers n'est donc pas atteint.

Il l'est encore moins quand, avant d'en arriver à cet émiettement, les copartageants se rendent compte qu'il est plus avantageux de vendre le petit héritage, qui va accroître celui du voisin.

Au point de vue social, ce résultat est déplorable. C'est le dépeuplement des campagnes et l'hypertrophie des villes, s'il se produit dans une famille de paysans. S'il survient dans une famille d'ouvriers, par suite du décès de son chef, c'est encore la perte de ce foyer que nous avons eu tant de peine à faire acquérir. Il va falloir recommencer les mêmes efforts à chaque génération !

Et pourtant le but que se propose la loi des habitations à bon marché n'est pas tant de mettre un seul travailleur à l'abri de la misère, par la possession de son logement que de régénérer la famille ouvrière en lui rendant cette stabilité que le développement de l'industrie moderne lui a fait perdre, et qui est la meilleure garantie de paix sociale. M. Cheysson a fort bien résumé la doctrine des promoteurs de la loi en disant que « la véritable molécule sociale, ce n'est pas l'individu, c'est la famille. »

Eviter que la désagrégation de la famille soit amenée forcément et périodiquement par la vente du foyer familial, à la mort de son propriétaire, tel était le but vers lequel devaient tendre les auteurs de la loi de 1894, s'ils voulaient que leur œuvre fût véritablement utile et complète.

Ils auraient pu atteindre ce but par l'extension de la quotité disponible quand il s'agit de petits héritages. Mais les Chambres n'eussent sans doute pas ratifié une atteinte aussi radicale aux principes du Code civil. On a jugé plus prudent de s'en tenir aux deux réformes suivantes :

1° Droit, pour l'un des cohéritiers, d'imposer aux autres une indivision temporaire, contrairement à la règle de l'article 815 du Code civil.

2° Droit pour les cohéritiers de demander l'attribution sur estimation de l'habitation à bon marché, dans les cas où le Code exige le partage en justice.

SECTION II

Conditions générales d'application de l'article 8.

Avant de consacrer les deux dérogations que nous venons d'énoncer, le législateur a tenu à en déterminer la portée en les soumettant à deux conditions générales.

1^{re} *Condition*. — Qu'il s'agisse « d'une maison individuelle construite dans les conditions édictées par la présente loi » (art. 8, § 1).

Cette formule vise évidemment les conditions requises par les articles 1 et 5 pour l'application générale de la loi, et que nous avons étudiées en tête de notre étude :

1° Que la valeur de l'habitation ne dépasse pas un maximum déterminé (art. 5).

2° Qu'elle soit la seule possédée par le défunt (art. 1).

Mais est-il nécessaire que la construction de l'habitation en question soit postérieure à l'application de la loi de 1894 ?

Avant la loi du 31 mars 1896, un doute pouvait s'élever à ce sujet, bien que de fortes raisons militassent déjà en faveur de la négative.

Pour soutenir que l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 ne s'appliquait qu'aux maisons construites après sa promulgation, on aurait pu dire : — que les exceptions créées par cette loi devaient être entendues dans un sens restrictif, comme toutes les dispositions exceptionnelles ; qu'on ne pouvait donner à la loi un effet rétroactif ; — d'autant plus que, sur un autre point, les exemptions fiscales, la solution contraire s'imposait, ainsi du reste que cela résulte des termes formels de l'article 58 du règlement d'administration publique.

Mais il était facile de répondre à ces arguments : 1° Qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer ici le principe de la non rétroactivité des lois. Car ce principe a pour fondement et pour raison d'être, la sauvegarde des droits des tiers. Or ici, pas plus qu'en toute autre matière successorale, il ne saurait être question de droits acquis à ces tiers : les héritiers n'ont en effet aucun droit sur les successions futures, ainsi que cela résulte formellement de plusieurs dispositions du Code civil ; ils n'ont que des espérances qu'il est toujours loisible au législateur de faire évanouir, soit en modifiant l'ordre des successions, soit, *a fortiori*, par des réformes moins radicales et n'ayant d'effet que sur la forme des partages, comme est celle qui nous occupe.

2° Quant à l'impossibilité d'étendre la même solution aux dispositions édictant des immunités fiscales, elle n'oblige nullement à l'abandonner, en ce qui concerne l'article 8, car les raisons de décider ne sont pas les mêmes. Il eût été imprudent, et très préjudiciable au Trésor, de faire bénéficier d'exonérations d'impôts un très grand nombre de constructions ; les dispositions de l'article 8 ne nuisent au contraire ni aux tiers, ni aux finances publiques. Il est donc bien plus naturel, plus logique, de tirer de l'article 58 du règlement d'administration publique un argument *a contrario* qu'un argument d'analogie.

Les travaux préparatoires étaient d'ailleurs formellement dans notre sens. M. Siegfried, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, quand cette loi revint du Sénat, s'exprima en ces termes :

« Il n'est pas inutile de faire remarquer que les dispositions de l'article 8 devront s'appliquer à toutes les habitations qui rentrent dans le cadre des articles 1 et 5 *qu'elles soient déjà construites ou qu'on ne les construise que plus tard*. Il ne s'agit pas ici d'avantages fiscaux qui pourraient diminuer les ressources de l'Etat ; il s'agit d'une mesure générale dont il importe d'assurer l'effet dans la plus large mesure possible ».

Au reste cette discussion est devenue oiseuse, depuis que la loi du 31 mars 1896 a, par son article 3, tranché nettement la question dans le sens que nous venons de développer :

« Les dispositions de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 sont applicables à toute maison, *quelle que soit*

la date de sa construction, dont le revenu net imposable à la contribution foncière n'excède pas les limites fixées par l'article 5 de ladite loi ».

Il y a un très grand intérêt à reconnaître une portée aussi étendue à l'article 8. Car un très grand nombre d'habitations rurales n'ont qu'une très faible valeur, et rentrent dans le cadre de l'article 5 ; elles pourront dès lors échapper au partage forcé et à la vente judiciaire, si les intéressés demandent l'application de la loi sur les habitations à bon marché, et... s'ils la connaissent.

2° *Condition*.— Il faut que l'habitation soit « occupée, au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants » (art. 8, § 1).

La loi n'a pas voulu accorder ses privilèges à celui qui, ayant acquis une maison, en habite une autre, soit à titre de propriétaire, — auquel cas l'article 1^{er} l'excluait déjà, soit à titre de locataire. Car celui-là est un rentier, et n'a pas besoin de faveurs légales.

Mais faudrait-il prendre à la lettre les termes précisés de l'article 8, et écarter toute autre hypothèse que celle d'une succession ouverte par le « décès de l'acquéreur ou du constructeur », spécialement l'hypothèse du décès du conjoint ?

Cette solution serait bien rigoureuse et certainement contraire à l'esprit de la loi. Car, presque toujours en fait, les personnes appelées à bénéficier de la loi de 1894 sont mariées sans contrat, et par là même sous le régime de communauté légale. Or, sous ce régime, les

acquêts étant communs, la dissolution du mariage, que ce soit par la mort du constructeur ou de son conjoint, laissera le survivant dans la même situation : c'est-à-dire n'ayant de droits à la propriété de l'immeuble que pour une moitié, l'autre moitié revenant aux héritiers du prédécédé. Ce conjoint survivant courra donc le risque d'être dépossédé par le partage, si la loi ne vient à son secours. Et il serait étrange qu'elle montrât moins de bienveillance à l'égard du constructeur ou de l'acquéreur lui-même, si celui-ci survit, qu'à l'égard de son conjoint.

« Quant à l'argument qu'on pourrait tirer du texte, dit à ce sujet M. Challamel, il ne peut l'emporter sur cette constatation que le propriétaire de l'immeuble n'est pas à proprement parler l'époux qui a passé l'acte d'acquisition, et qui a fait construire la maison, mais bien la communauté » (1).

La rédaction du 1^{er} paragraphe de l'article 8 indique clairement quelles sont les personnes que le législateur a voulu protéger : *le conjoint et les enfants*. C'est-à-dire *la famille*, en prenant ce mot dans le sens le plus étroit, qui correspond bien à l'unité sociale moderne, et qui diffère, par une compréhension beaucoup moindre, de la *gens* romaine, ou même de la famille féodale. C'est qu'en effet le père, la mère et les enfants, surtout dans les classes peu aisées, sont les seuls êtres que les nécessités de la vie groupent d'habitude autour d'un même

(1) Du nouveau régime successoral inauguré par la loi du 30 novembre 1894, par M. Jules Challamel, avocat à la Cour de Paris, docteur en droit.

foyer, qui vivent, comme on disait au moyen âge, « aux mêmes pain et pot ». Il faut donc comprendre sous le nom d'*enfants* les petits-enfants et autres descendants en ligne directe, quand ils viennent en représentation de leur auteur prédécédé, car ils tiennent sa place au foyer familial, comme dans le langage du droit. Du reste le mot *descendants* est employé à plusieurs reprises, dans le corps de l'article 8.

Mais il faut exclure les collatéraux et les successeurs irréguliers, autres que le conjoint : légataires universels et enfants naturels.

Pour ces derniers, un doute pourrait s'élever, à la lecture de l'article. Car les mots *enfants*, ou *descendants* peuvent très bien s'appliquer à eux. On pourrait ajouter que ce doute doit être interprété en leur faveur, puisqu'il s'agit de les faire jouir d'un droit. Enfin que le législateur devait d'autant plus être présumé avoir pris leurs intérêts qu'il a étendu leurs droits par une loi qui suivit de très près celle des habitations à bon marché.

Néanmoins nous ne croyons pas que le législateur de 1894 ait pensé aux enfants naturels. S'il y avait pensé, il ne les aurait certainement pas admis à bénéficier des faveurs qui ont pour but la sauvegarde morale de la famille dont ils sont considérés comme un élément dissolvant. En tout cas, pour qu'ils puissent bénéficier de ces dispositions exceptionnelles, il faudrait qu'ils y fussent explicitement appelés, comme l'a été le conjoint ; sinon ils doivent subir le sort des autres successeurs irréguliers.

Ce n'est point à dire que la présence d'autres héritiers que le conjoint ou les enfants empêchera l'application de l'article 8. Ce serait établir contre ces derniers une sorte de déchéance chaque fois qu'ils ne seraient pas seuls à succéder, et la protection de la loi deviendrait illusoire. L'article 8, § 4 a certainement prévu qu'il n'en serait pas ainsi, quand il a dit : « Si le défunt ne laisse pas de descendants, l'indivision pourra être maintenue... à la demande et en faveur de l'époux survivant ». Ce qui suppose forcément, pour subir l'indivision demandée par le conjoint survivant, la présence d'héritiers du sang autres que les descendants, ou de successeurs irréguliers.

Mais ceux-ci n'auront qu'un rôle passif. Ils seront défendeurs aux demandes d'indivision ou de licitation formées par le conjoint ou les enfants, tant à leur égard qu'entre eux-mêmes, et dans les conditions qu'il nous reste à examiner.

SECTION III

Indivision forcée.

L'état d'indivision est vu avec assez de défaveur par le Code civil, et cela pour des raisons d'ordres divers.

D'abord par le motif économique qu'il est une entrave à la libre circulation des biens. Nous croyons avoir démontré que la mobilisation du foyer familial n'est pas toujours un bienfait, et qu'un intérêt social puissant exige au contraire sa mise hors du commerce, par le moyen du *homestead*, ou autrement.

Plus sérieuses sont, à notre avis, les objections tirées de l'état de gêne réciproque où se trouvent les copropriétaires indivis, pour l'administration de leur fonds, et des nombreux conflits auxquels cet état de choses est de nature à donner naissance, conflits regrettables surtout entre parents : *Discordias solet parere communium*.

Mais ces objections tombent, en grande partie du moins, quand l'indivision résulte d'un accord entre tous les communistes. Aussi l'article 825, 2^e partie, admet-il, pour ce cas, une exception au principe que nul n'est tenu de rester dans l'indivision : « On peut cependant convenir de suspendre le partage pendant un temps limité ; cette convention ne peut être obligatoire au delà de 5 ans, mais elle peut être renouvelée. »

La plupart des auteurs, et une jurisprudence presque constante, assimilent même à cette convention la disposition par laquelle un testateur imposerait à ses héritiers ou à ses légataires l'obligation de rester 5 ans dans l'indivision.

Mais la convention de rester dans l'indivision doit être consentie *par tous les cohéritiers*, ce qui la rend très rare dans la pratique, car il suffit de la mauvaise volonté d'un seul, pour l'empêcher.

On a soutenu, il est vrai, que l'opposition à la convention d'indivision, venant d'un seul ou de plusieurs des cohéritiers, n'avait pas pour effet d'invalidier cette convention ; et que les héritiers désireux de maintenir l'indivision le pouvaient toujours, après avoir accordé leur part divine à celui ou ceux qui demandaient le partage (1). Mais cette solution est presque universellement

(1) Vazeilles, art. 815, n° 12 ; Dutruc : Traité du partage, n° 13.

repoussée, pour cette raison que le partage doit avoir lieu entre tous les cohéritiers.

Le juge ne pourrait même pas imposer silence au cohéritier qui demanderait à sortir de l'indivision où tous les autres sont d'accord pour rester (1). Il ne pourrait pas, car l'article 815 est prohibitif et d'ordre public, décider que cette demande étant vexatoire et nuisible à l'intérêt de tous, l'indivision doit être maintenue, même en deçà de 5 ans (2).

Et pourtant l'intérêt bien compris des cohéritiers serait souvent de retarder la vente du bien de famille, jusqu'au jour où elle se ferait dans de meilleures conditions : soit que l'on prévoie que l'un d'eux sera alors en état de prendre le bien, en payant des soultes aux autres ; soit qu'un sursis laisse espérer de trouver des acquéreurs dans des conditions avantageuses. Et surtout le maintien temporaire de l'indivision serait utile au cas très fréquent où il permettrait d'atteindre la majorité de tous les héritiers mineurs, parce qu'alors on pourrait espérer éviter de passer par les fourches caudines de la licitation dont nous rappellerons tout à l'heure les effets désastreux.

Mais qu'importent ces considérations au cohéritier avide de réaliser sa part d'héritage, bien souvent pour en faire un mauvais usage ? Pourvu qu'il en jouisse immédiatement, il se préoccupe peu que cette part soit

(1) Aix, 24 décembre 1860 (cité par *Féraud-Giraud* : De la juridiction dans les Echelles du Levant, 2^e éd., t. II, p. 186).

(2) Cass. civ., 26 décembre 1866 (Sirey, 1867, I, p. 76) ; *Fuzier-Hermann*, article 815, n^o 69.

un peu moins forte, ou que sa mère peut-être vieille et infirme soit jetée sur le pavé.

Si par hasard toutefois les cohéritiers ont pu s'entendre pour rester dans l'indivision, la loi borne l'effet de cette convention à un délai court : cinq années. A l'expiration de ce terme, il faudra un nouvel accord, pour qu'une nouvelle convention puisse lier les parties dans les mêmes conditions.

La prohibition apportée de ce chef par l'article 815 est une innovation du Code civil. Car le droit romain ne connaissait pas cette limitation (l. 14, § 2, D. *communi dividundo*, 10, 3), non plus que notre ancien droit. « On peut valablement convenir de différer le partage jusqu'à un certain temps, pourvu qu'une raison d'utilité publique exige ce retard », disait Pothier (*Traité du man.*, ch. IV, art. 1, § 1). L'innovation du Code civil est du reste fort sage. Car l'indivision, avec les inconvénients que nous en avons signalés, ne peut être tolérée par le législateur que comme un état transitoire, et il importait de protéger les contractants eux-mêmes contre la portée d'une convention dans laquelle ils auraient pu s'engager imprudemment.

Quoi qu'il en soit, ce n'est guère sur ce dernier point, la durée de la convention d'indivision, que portent les dispositions dérogatoires de la 1^{re} partie de l'article 8. C'est surtout sur l'obstacle résultant de la mauvaise volonté irraisonnée d'un des cohéritiers qui provoque le partage à un moment inopportun. La loi a ici complètement renversé la portée de la règle prohibitive de l'article 815. Non seulement l'indivision ne peut plus être

rompue par la volonté d'un seul, mais elle peut être maintenue par la volonté d'un seul.

Il est vrai que le législateur ne s'est pas décidé à une telle dérogation à l'un des grands principes du partage, sans l'entourer de précautions importantes, et sans en restreindre la portée en soumettant son application : d'abord aux conditions générales qui régissent l'article 8, et que nous venons d'étudier ; puis à certaines conditions particulières attachées à la qualité des successibles.

La principale garantie consiste en ce que le maintien de l'indivision doit être prononcé par le juge de paix. Evidemment elle est de nature à rassurer ceux qui craindraient que ce maintien ne soit décidé inconsidérément. Car ce magistrat ne sera pas porté à appliquer sans des raisons très sérieuses une dérogation aux principes du Code civil. Sa décision devant être prise à l'encontre de certains héritiers opposants, il s'informera avec soin de toutes les circonstances de nature à en motiver l'utilité : situation de l'immeuble, âge et solvabilité des copartageants, etc.

En outre, s'il y a des mineurs, l'avis du conseil de famille sera requis. C'est ce que signifie le 5^e alinéa de l'article 8 qui, pris à la lettre, et d'après la place qu'il occupe au cours de l'article, conduirait à exiger l'avis du conseil de famille, même dans le cas où le partage aurait lieu entre majeurs. C'est là évidemment une erreur matérielle provenant des remaniements auxquels s'est livrée sur l'article 8 la commission sénatoriale.

Quant aux conditions particulières que nous avons

annoncées, elles varient suivant que le défunt laisse ou non des descendants, et, dans le premier cas, suivant qu'il y a ou non des mineurs au nombre de ces descendants.

1^{er} cas. — Le défunt laisse des descendants.

La loi ne dit pas « des enfants », mais « des descendants ». Donc cette expression comprend les petits-fils, arrière-petits-fils, etc. Quant à la question de savoir si elle s'applique aux enfants naturels, nous renvoyons à ce que nous avons dit au paragraphe précédent.

La règle, s'il n'y a pas de mineurs, est la suivante :

L'indivision pourra toujours être prononcée pour cinq ans à partir du décès.

La seule condition est que la demande en soit faite par l'un des descendants, ou par le conjoint survivant. La loi n'exige même pas, comme elle le fait dans le deuxième cas, que le conjoint soit propriétaire au moins pour moitié de l'habitation à bon marché.

La dérogation à l'article 815 consiste donc ici dans ce seul fait que l'indivision, au lieu d'être demandée par tous les héritiers l'est par un seul. Mais la limite est toujours 5 ans.

Après ces 5 ans, l'indivision peut-elle être renouvelée, — toujours en supposant l'opposition d'un ou plusieurs cohéritiers? Certainement non : d'abord parce que ce serait étendre hors des cas prévus par la loi une disposition exceptionnelle qui, de sa nature, est de droit étroit ; puis parce que les termes mêmes de l'article 8, § 2 semblent prohiber cette extension : « pendant 5 ans,

à partir du décès ». — Mais l'indivision pourrait être renouvelée avec l'accord de tous les intéressés, que l'opposant soit mort dans l'intervalle, ou qu'il se soit rendu à l'opportunité de cet état de choses. Il n'y aurait alors qu'une application de l'article 815 *in fine* : « au delà des 5 ans, elle peut être renouvelée ».

Il va sans dire que la loi accordant la faculté de demander l'indivision pour 5 ans, elle pourra être demandée pour une durée moindre : la loi a voulu simplement fixer un maximum. Mais supposons qu'un des cohéritiers demande le maintien de l'indivision pour 5 ans, et les autres pour une période moins longue. Le juge de paix aurait alors le droit de sanctionner l'opinion qui lui paraîtrait la plus conforme à l'intérêt général des parties.

Supposons maintenant que, parmi les descendants laissés par le propriétaire d'une habitation à bon marché, il y ait *des mineurs*.

La loi exige toujours les mêmes conditions : demande faite par l'un des descendants ou par le conjoint survivant, et sanctionnée par le juge de paix. Mais il faut en plus, pour que le juge de paix prononce valablement le maintien de l'indivision, que le conseil de famille du mineur ait été consulté (art. 8, § 5). C'est une garantie supplémentaire que la loi, toujours soucieuse des intérêts des mineurs, ne pouvait manquer d'exiger.

Mais la principale différence d'avec le cas où tous les descendants sont majeurs, c'est que, en présence de mineurs, l'indivision peut être maintenue au delà de 5 ans, et pendant une durée qui varie selon différents cas :

« Dans le cas où il se trouverait des mineurs parmi les descendants, l'indivision pourra être continuée pendant 5 années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans. »

C'est surtout en effet dans le cas où les héritiers comprennent des mineurs que se montre l'intérêt d'obtenir le maintien de l'indivision : car alors on ne peut sortir de l'indivision que par le partage judiciaire. Dans le système du Code civil, ce partage judiciaire aboutissait presque toujours à une vente devant le tribunal, où les étrangers étaient admis à surenchérir, ce qui augmentait singulièrement les chances de voir l'habitation sortir de la famille, et, dans tous les cas, même si le partage judiciaire consistait en un partage en nature, les frais de justice et d'expertise étaient très considérables et englobaient la plus grande partie du capital. Dans le système inauguré par la loi de 1894, le partage judiciaire n'a plus lieu, il est vrai, par l'intermédiaire du tribunal, et il est remplacé par l'attribution émanant du juge de paix ; mais cette attribution, quand il y a des mineurs, doit toujours être précédée d'une estimation dont les frais, quoique réduits, sont encore sensibles pour une petite succession.

Il convenait donc, pour éviter le partage judiciaire, de prolonger la durée de l'indivision forcée jusqu'au jour où serait possible un partage amiable, c'est-à-dire jusqu'au jour où tous les mineurs seraient parvenus à l'âge de leur majorité.

Telle était en effet la pensée des promoteurs de la loi,

et le projet présenté par M. Siegfried à la Chambre des députés s'exprimait ainsi : « Si, parmi les ayants droit, se trouvent un ou plusieurs mineurs, *l'indivision peut être maintenue jusqu'à l'âge de leur majorité*, ce qui voulait évidemment dire : jusqu'à la majorité du plus jeune de ces mineurs.

On ne sait vraiment comment expliquer la pensée qui a guidé la Commission sénatoriale, dans la transformation qu'elle a fait subir à ce texte si clair, pour y substituer celui qui a passé dans la rédaction définitive : « ... pendant cinq années à partir de la majorité *de l'ainé des mineurs*... »

A-t-on voulu diminuer la période d'indivision ? Mais, dans bien des cas, cette période se trouvera au contraire prolongée ; s'il n'y a qu'un seul mineur, ou si la différence d'âge entre l'ainé et le plus jeune de ces mineurs est de moins de cinq ans ! Et, dans les autres cas, la disposition de la loi n'aura plus d'utilité, car le partage pourra être provoqué pendant qu'il y a encore des mineurs, et par conséquent aboutira à la vente en justice.

Et puis, pourquoi cinq ans, plutôt qu'un autre nombre d'années ? Sans doute pour conserver le chiffre qui déterminait le maximum d'indivision forcée entre majeurs. Mais il n'y avait à cela aucune utilité, puisqu'il ne s'agit plus d'un maximum, et que le terme pourra être beaucoup plus éloigné !

La loi fixe ensuite le véritable maximum pour ce cas d'indivision forcée. Et elle le fait avec raison, étant donné le système qu'elle vient d'employer. Car, en l'absence de cette nouvelle limitation, l'indivision aurait

pu être maintenue obligatoirement pour une durée de près de 26 ans ce qui certainement eût été successif.

Supposons en effet que le propriétaire d'une habitation à bon marché laisse comme seuls héritiers sa femme et un enfant, celui-ci étant âgé de moins de 1 an. Si l'on appliquait la première partie du paragraphe 3 de l'article 8, on pourrait, sur la demande de la veuve accueillie par le juge de paix, faire durer l'indivision, non seulement jusqu'à la majorité de l'unique enfant, c'est-à-dire pendant près de 21 ans, mais encore pendant 5 ans au delà, donc pendant 26 ans.

La loi apporte donc un maximum, et ce maximum est 10 ans, à partir du jour de la convention d'indivision.

Elle ajoute toutefois que ce maximum de 10 ans n'est pas imposé dans le cas où cette convention résulterait d'un consentement unanime. On revient alors à la première partie de la règle : 5 ans après la majorité de l'aîné des mineurs.

C'est ainsi du moins que nous expliquons cette partie finale du § 3 de l'article 8. Car une autre interprétation a été donnée par M. Challamel dans son savant commentaire de l'article 8 (1). Prenant *a contrario* cette locution « à moins d'un consentement unanime », il l'applique à toute la disposition, et enseigne que l'accord de tous les cohéritiers a pour effet de prolonger l'indivision, non seulement au delà d'une durée de 10 ans,

(1) Du nouveau régime successoral inauguré par la loi du 30 novembre 1894, par Jules Challamel, avocat à la Cour d'appel de Paris (page 6).

mais même au delà de la vingt-sixième année de l'aîné des mineurs. Il se demande alors quelle sera la limite de l'indivision ainsi consentie. Comme elle ne peut raisonnablement être indéfinie, il indique, comme le terme le moins arbitraire, la majorité du plus jeune des mineurs.

Pour nous, cette interprétation ne peut résulter que d'une confusion amenée par la rédaction très embarrassée de ce paragraphe.

La loi ne parle que des *mineurs*, au pluriel, ou de l'aîné des mineurs ». Mais la solution serait évidemment la même, s'il n'y avait qu'un seul mineur. De même il n'est pas nécessaire de supposer ce mineur ou ces mineurs en conflit avec d'autres descendants, leurs frères ou sœurs : ce peut être avec tous autres co-héritiers : mère, aïeul, oncle, etc.

2^e cas. — Le défunt ne laisse pas de descendants.

L'article 8 a pour but, avons, nous dit, de perpétuer le foyer dans la famille de l'ouvrier décédé : mais dans sa famille réduite aux êtres qui le touchent de plus près. son conjoint et ses enfants. Nous venons de voir quelles mesures sont prises au profit des enfants. Il fallait aussi protéger l'époux survivant, quand celui-ci se trouve seul en face d'étrangers.

Que cet époux soit le mari ou la femme, il mérite bien que la loi prenne des mesures pour lui assurer au moins la jouissance du foyer. Si c'est le mari qui survit, on doit considérer que c'est presque toujours avec l'argent provenant de son travail que la maison a

été achetée ou bâtie. Si c'est la femme, elle a pu aussi fournir, par son travail personnel, quelques deniers qui ont permis cette acquisition. Et puis surtout c'est grâce à ses conseils, à son économie, à sa bonne gestion des affaires domestiques, que son mari a été poussé à faire cette acquisition, et a montré cette persévérance dans l'épargne qui lui a permis de la mener à bonne fin. Enfin il serait très malheureux qu'elle soit privée de son toit, alors que, faible et souvent vieille, elle aurait bien de la peine à gagner, outre son pain, le prix d'un loyer.

Pour que le conjoint survivant puisse bénéficier des avantages de l'article 8, la loi exige deux choses : « s'il est propriétaire, au moins pour moitié (de l'habitation) et, s'il habite la maison au moment du décès ».

Ces deux conditions seront presque toujours réalisées, surtout la première. Car, en fait, presque tous les ménages peu aisés étant sous le régime de la communauté légale, par suite de l'absence d'un contrat de mariage, l'habitation achetée au cours du mariage, sera bien de communauté.

La deuxième condition a sans doute pour but d'écarter les faveurs de la loi de l'époux séparé de corps ou en instance de divorce, ou même vivant dans un état de séparation de fait d'avec le défunt. Pour lui, le foyer ne doit pas avoir plus d'attraits après la mort de son conjoint qu'il n'en avait de son vivant.

Le bénéfice consacré par l'article 8 au profit du conjoint survivant consiste, comme au profit des descendants majeurs, dans la faculté de demander l'indivision pendant 5 années, à partir du décès.

Cette disposition ayant pour but de favoriser l'époux survivant, c'est à lui que la loi réserve le droit de la demander, et non à ses cohéritiers. C'est ce que dit la loi en ces termes : « à la demande et en faveur de l'époux survivant ». On peut simplement faire observer que l'indivision n'est, à proprement parler, maintenue *en faveur* de personne, mais entre cohéritiers également traités. Ou, si l'on veut dire par là qu'elle est maintenue contre la volonté des cohéritiers, les termes « sur sa demande » suffisaient.

SECTION IV

Attribution sur estimation.

Les dispositions de la première partie de l'article 8 ont pour but de retarder le partage, pour éviter qu'il ne soit fait dans des conditions désavantageuses pour les cohéritiers, et nous avons vu que le moyen employé est le maintien temporaire de l'indivision. Mais nous avons vu aussi que cette indivision ne saurait être imposée aux héritiers que pendant un délai assez court, et dont le maximum est généralement 5 ans ; et qu'après ce délai elle ne pourrait être maintenue contre la volonté d'un seul des intéressés, même si l'opportunité en était reconnue par le juge de paix.

C'est qu'en effet l'état d'indivision ne doit pas, pour lui-même, être encouragé, car il est peu conforme à une bonne gestion, et aussi aux bons rapports des copropriétaires. Il ne doit être considéré que comme un ex-

pédient, un moyen provisoire d'atteindre le moment où un partage pourra être fait dans des conditions qui permettront de choisir l'attributaire dans la famille.

On en arrivera donc forcément à un partage.

Or le partage peut être amiable ou judiciaire. Il n'est pas besoin d'insister ici sur les avantages du partage amiable, spécialement en matière d'habitation à bon marché, où il s'agit moins d'assurer une stricte égalité entre les copartageants que de sauvegarder le foyer familial.

Mais le partage judiciaire est obligatoire dans trois cas, que le maintien d'indivision a justement pour but de rendre les plus rares possibles :

1° S'il y a des mineurs ou des interdits (art. 819, C. civ.)

2° S'il y a des absents (art. 819, C. civ.)

3° Si tous les cohéritiers ne s'entendent pas (art. 823, C. civ.).

Théoriquement les formalités judiciaires peuvent conduire, soit à un partage proprement dit, chaque héritier étant nanti d'un lot représentant en nature une partie de la succession, soit à une licitation ou vente judiciaire. En pratique, ce dernier résultat sera le seul possible, dans le cas d'une habitation à bon marché laissée par le défunt. Car cette habitation formant le seul actif successoral, et étant nécessairement impartageable, il y aura lieu d'appliquer l'article 827 du Code civil.

La vente devra donc avoir lieu, soit devant un notaire, soit devant le tribunal. Elle sera faite, aux enchères

publiques, avec cette aggravation, dans le cas très fréquent où il y a des mineurs, que les étrangers seront admis à surenchérir (art. 839, C. civ.) Dans ces conditions la conservation du foyer est évidemment bien compromise.

Et pourtant la licitation n'est pas sans présenter de sérieux avantages. Il est probable d'abord que l'immeuble vendu aux enchères publiques atteindra sa plus haute valeur. Et surtout la présence d'étrangers appelés à se porter adjudicataires est une garantie très sérieuse contre la collusion dont les mineurs pourraient être victimes de la part de leurs cohéritiers. Dans tous les cas, le partage s'exerçant, par suite de cette vente, sur une somme d'argent et non sur un immeuble, il est plus facile d'assurer une répartition rigoureusement égale.

Mais il faudrait savoir si l'observation du fameux principe que « l'égalité est l'âme des partages » mérite le sacrifice d'intérêts moraux et sociaux considérables comme est la conservation du bien de famille.

Et puis, si l'immeuble se vend plus cher, ce n'est pas une raison pour que ce mode de partage soit plus profitable aux héritiers, même au point de vue purement pécuniaire. Car la licitation entraîne de grands frais qui, dans les petits héritages, peuvent arriver à absorber tout l'actif, et même au delà.

On a dressé le tableau suivant (1) des frais prélevés dans ces ventes, comparativement à la valeur des héritages, par le fisc et par les officiers ministériels.

(1) *Off.*, Chambres, Exposé des motifs. Doc. 1892, p. 534.

Au-dessus de 10.000 fr.	2,28 0/0
5.000 à 10.000 »	8,97 0/0
2.000 à 5.000 »	15,17 0/0
1.000 à 2.000 »	25,94 0/0
500 à 1.000 »	49,92 0/0

Et enfin, pour un bien foncier inférieur à 500 francs; 126,85 0/0. « C'est la confiscation aggravée par un rapport pour le malheureux propriétaire », disait fort justement à ce propos M. Siegfried.

Il est vrai qu'une loi du 23 octobre 1884 est venue porter remède à ce qu'un tel état de choses avait de plus excessif. Quand le prix d'adjudication, dans une vente judiciaire d'immeubles, et spécialement en cas de licitation, n'atteint pas 2.000 francs, l'Etat fait le sacrifice de ses droits de timbre, de greffe et d'enregistrement; en plus, elle impose aux officiers ministériels une réduction de 1/4 de leurs honoraires, quand cette adjudication est inférieure à 1.000 francs.

Cette loi, excellente dans son principe n'a toutefois pas donné tous les résultats qu'on en attendait. Cela tient à notre avis à ce qu'elle n'est pas allée assez loin, à deux points de vue.

D'abord, au lieu d'ordonner l'exonération pure et simple des frais susdits, elle décide que les vendeurs devront les payer intégralement, quitte à se les faire rembourser ensuite par le Trésor. Or chacun sait que l'administration de l'Enregistrement possède à merveille le secret des fins de non recevoir, quand il s'agit pour elle de restituer. La moindre omission dans les formalités qu'elle exige de la part des officiers ministé-

riels, est un prétexte pour se refuser au remboursement.

Ainsi, d'après l'article 4, § 1 de la loi de 1884, le jugement ou le procès-verbal d'adjudication doit, non seulement constater que le bénéfice de la loi est acquis aux parties, mais en outre déterminer le montant des droits à restituer, et en ordonner le remboursement. Appliquant rigoureusement cette disposition, le tribunal de Beaume-les-Dames a décidé que la restitution ne peut avoir lieu, lorsque le procès-verbal d'adjudication ne contient pas l'ordre formel de rembourser les droits, alors même qu'il mentionne la réquisition par l'avoué poursuivant au notaire rédacteur du procès-verbal d'y déclarer que les droits perçus sur les actes de la procédure doivent être restitués (Beaume-les-Dames, 21 mai 1886) (1).

A un autre point de vue, la loi de 1884 s'est montrée trop timide. C'est en limitant ses faveurs aux immeubles de moins de 2.000 francs. C'était, il est vrai, pour ces immeubles que les abus étaient les plus criants, comme on peut s'en rendre compte, en se reportant au tableau ci-dessus. Mais ce même tableau nous montre que la proportion des frais est encore bien élevée, jusqu'à 5.000 francs : 15,17 0/0, soit en moyenne plus de 750 francs ! Ces frais ne sont-ils pas encore excessifs, et de nature à empêcher la plupart du temps les héritiers de se porter acquéreurs, surtout s'il y a en outre des soultes à payer ?

(1) *Revue du Notariat*, 7517.

Si le maximum des ventes judiciaires détaxées était élevé à 5.000 francs, il aurait aujourd'hui l'avantage de cadrer à peu près avec celui auquel s'arrête notre loi des habitations à bon marché, dans son article 5. Nous dirons même que les biens d'une valeur de 2.000 à 5.000 francs sont ceux qu'il importe le plus de protéger quand ils forment le seul actif d'une succession. Car ceux inférieurs à 2.000 sont dans presque tous les cas d'une importance vraiment trop minime pour pouvoir constituer un foyer, un bien capable de faire vivre celui qui le possèdera ; il y a moins d'inconvénient à ce qu'il passe en des mains étrangères.

Sans doute la principale objection est dans le sacrifice qu'un tel dégrèvement ferait subir au Trésor, et aussi aux officiers ministériels, spécialement aux notaires, si du moins on élevait par la même occasion le maximum du prix de vente judiciaire, établi par la loi de 1884 à 1.000 francs, et au-dessous duquel leurs honoraires sont réduits d'un quart. Mais on peut répondre, pour ce qui est des officiers ministériels que ce sacrifice de $1/4$ est bien peu de chose, et qu'on pourrait leur permettre de le regagner en augmentant très légèrement leurs honoraires dans les ventes judiciaires plus importantes. — Et pourquoi le fisc ne suivrait-il pas la même méthode ? Son découvert serait facilement remplacé pour peu qu'il accrût les droits d'enregistrement des ventes judiciaires opulentes. Il y aurait là une application de l'impôt progressif, en ce qu'il a de plus incontestablement équitable.

Les effets de la loi de 1884 sont donc insuffisants.

Et les frais qui grèvent les petites successions sont encore assez considérables pour arrêter le cohéritier qui, sans eux aurait pu tenter de reprendre à son compte l'habitation familiale, en désintéressant les autres.

Aussi la loi du 30 novembre 1894 a-t-elle tendu à supprimer radicalement la licitation, dans les cas où une habitation à bon marché fait partie d'une succession. Désormais, au lieu de l'intervention coûteuse du notaire et du tribunal, c'est le juge de paix qui sera chargé de déterminer l'attributaire de l'habitation. Et, si un désaccord règne parmi les héritiers sur la valeur de cette habitation, ou s'il y a parmi eux des incapables, les enchères publiques seront remplacées par une estimation dans les conditions les moins onéreuses possible.

Pour qu'il y ait lieu d'appliquer ces dispositions, il faut supposer que l'un au moins des héritiers demande à conserver l'habitation. On retomberait dans la nécessité de la licitation, si aucun d'eux ne faisait cette demande, soit qu'il préférât une somme d'argent, soit qu'il ne se sentît pas en état de payer aux autres les soultes nécessaires.

L'article 8, 2^e partie, a prévu 2 cas : celui où toutes les parties sont majeures et maîtresses de leur droit, et d'accord sur la valeur de l'immeuble ; et d'autre part le cas où, parmi les héritiers, se trouvent des mineurs, des interdits ou des absents, ou bien une contestation s'élève sur la valeur estimative de l'immeuble.

1^{er} cas.— Les héritiers sont maîtres de leurs droits, et d'accord.

« S'il n'y a pas de contestation sur la valeur de l'immeuble, et que toutes les parties soient présentes ou dûment averties, majeures et maîtresses de leurs droits, le juge de paix prononce l'attribution à celle des parties qui l'a demandée » (Règlement d'administration publique du 22 septembre 1895, art. 45).

Le rôle du juge de paix est, on le voit, des plus simples, quand il ne se présente qu'un seul compétiteur. On pourrait même se demander à quoi sert alors aux parties de recourir au juge de paix, à moins que ce ne soit pour obtenir une consécration par acte authentique de leur partage amiable.

S'il y a plusieurs candidats, la question se complique. La loi (art. 8) fixe alors un ordre de préférence, que le juge de paix a la mission de faire observer.

En premier lieu, la loi appelle l'héritier que le *de cujus* a désigné. Rien de plus légitime que cette faculté laissée au testateur, qui peut avoir des raisons de préférence très justifiées : soit récompenser l'un de ses fils, qui a partagé ses travaux et contribué par là-même à l'acquisition de la maison ; soit que tout autre de ses héritiers lui paraisse avoir un besoin plus urgent d'une habitation, à cause de ses charges de famille, ou pour toute autre raison. Le plus souvent cette désignation est accompagnée d'un legs de tout ou partie de la quotité disponible, afin que le bénéficiaire ait moins à faire pour désintéresser ses cohéritiers.

Nous ne croyons pas du reste que la *désignation*

puisse être faite autrement que dans un testament. Car il faudrait, pour déroger au principe absolu par l'article 893 du Code civil, que la nouvelle loi ait indiqué dans quelles autres formes pourrait être fait l'acte de désignation, ainsi que l'ont spécifié l'article 392 du Code civil, relatif à la désignation d'un conseil de tutelle par le père prémourant, ou l'article 3 de la loi du 15 novembre 1887, sur la liberté des funérailles.

Dans le cas où le *de cujus* n'aurait fait aucune désignation, la loi indique « l'époux, s'il est copropriétaire, pour la 1/2 au moins ». Rien de plus juste et de plus rationnel. Car c'est l'époux survivant qui, la plupart du temps, surtout si c'est la femme, aura le plus à souffrir de la mort de son conjoint, et aura le plus besoin d'un toit. S'il est jeune, il gardera, auprès de lui, pour les élever, ses enfants mineurs, qui, par là-même, profiteront de cette attribution ; et, s'il est vieux, il serait cruel de le jeter sur le pavé au moment où il lui est difficile de se procurer les ressources de l'existence.

En outre, s'il est en concours avec ses enfants, il est à prévoir que ceux-ci continueront à habiter avec lui, et les loyers qu'ils lui devront de ce chef compenseront une partie de la soulte qui leur sera due. Et précisément cette soulte sera presque toujours moins considérable que de la part de tout autre héritier. Car, indépendamment de tout droit successoral, il sera déjà propriétaire pour moitié de l'habitation, par suite de la dissolution de la communauté ; sur l'autre moitié, ses droits successoraux lui donneront un usufruit variant de un quart à une moitié, en vertu de la loi du 9 mars 1891. A moins que le

conjoint prédécédé ne l'ait, par des dispositions testamentaires, privé de cette quote-part dans la succession. Mais il arrivera plus souvent au contraire que le testament aura pour effet d'augmenter la part d'usufruit.

Enfin, pour achever le paiement des soultes, le conjoint survivant, aura, s'il est jeune, la ressource de son travail plus productif que celui de ses enfants encore en bas-âge. S'il est vieux, il aura souvent droit à une pension alimentaire dont les juges pourront prononcer la compensation avec les arrérages des soultes dues à ses enfants.

3° « Toutes choses égales, c'est la majorité des intéressés qui décide. »

Le choix de l'attributaire sera évidemment déterminé par des considérations morales et de famille, et aussi par les garanties de solvabilité offertes pour le paiement des soultes.

Le vote a lieu, aux termes de l'article 8, sous la présidence du juge de paix. La majorité dont parle la loi est évidemment la majorité absolue, autrement il aurait été dit : « l'héritier qui a obtenu le plus de voix... »

Chaque héritier ne dispose que d'une voix, quelle que soit la quotité de ses droits successoraux. Pour décider autrement, il faudrait que la loi se fût prononcée. Le règlement d'administration publique s'explique expressément sur un autre point qui ne pouvait faire plus de doutes : les héritiers qui viennent par représentation d'une seule personne n'ont droit ensemble qu'à un seul suffrage. Mais il ne s'exprime pas sur le cas où ces héritiers seraient eux-mêmes divisés. Nous croyons qu'on

devrait compter leur vote individuel pour une fraction proportionnelle à leur nombre.

4^o « A défaut de majorité, il est procédé par voie de tirage au sort », toujours sous la présidence du juge de paix.

2^e cas. — Les héritiers sont incapables, ou ne sont pas d'accord.

« Lorsqu'il y a contestation sur la valeur de la maison, le juge de paix constate en son procès-verbal le désaccord des parties, surseoit à l'attribution, et requiert le comité des habitations à bon marché, dans la circonscription duquel est situé l'immeuble, d'en faire l'estimation et de lui en adresser le rapport détaillé. »

« Il en est de même si l'un des intéressés n'a pas reçu la convocation du juge de paix, ou s'il y a parmi eux des mineurs ou des interdits.

« Au cas où il n'existe pas de comité dans le département, l'estimation est faite par un expert nommé par le juge de paix, au besoin par commission rogatoire » (art. 56 du règlement).

Il est impossible de procéder dès à présent à l'attribution, si la valeur de l'habitation est contestée, ne serait-ce que par un seul des cohéritiers. De même l'attribution amiable, même prononcée par le juge de paix, est impossible dans le cas où parmi les héritiers, se trouveraient des mineurs ou des interdits et dans le cas où tous les intéressés ne comparaitraient pas à la réunion qui a pour but de régler cette attribution. Dans toutes ces circonstances en effet, il importe avant tout de protéger les incapables et les absents contre le dan-

ger d'une collision de la part des intéressés majeurs et présents, qui pourraient se faire attribuer l'immeuble pour un prix inférieur à sa valeur. Il convenait donc de faire précéder l'attribution d'une estimation offrant toutes les garanties désirables.

Le Code civil a consacré un système d'estimation judiciaire, préparatoire au partage, ou à la licitation (art. 824). Cette estimation est faite par des experts choisis par les parties (art. 824) ou nommés par le tribunal (art. 955 *in fine*, C. pr. civ.). Or l'intervention de ces experts est très onéreuse pour les héritiers. Aussi la loi du 2 juin 1892 a-t-elle modifié l'article 970 du Code de procédure civile, et en rendant l'estimation facultative, pour les biens des mineurs : « le tribunal pourra... », on a étendu *à fortiori* cette autorisation aux biens des majeurs. Et, pour favoriser la non-expertise, une circulaire du 10 octobre 1841 accorde aux avoués une remise proportionnelle plus considérable, lorsque la licitation a lieu sans expertise préalable.

Il importait donc de trouver, pour les copartageants d'une maison à bon marché, un mode d'expertise à la fois sûr et peu coûteux. La loi de 1894 a pensé avec raison à utiliser pour cela les comités locaux qu'elle venait d'instituer dans son article 1^{er}.

La loi ne détermine pas exactement le rôle du comité des habitations à bon marché, chargé de l'expertise. Et le règlement d'administration publique se contente de dire qu'il dressera « un rapport détaillé ». C'est avec raison que la loi et le règlement ont gardé cette réserve. Car il était impossible de prévoir tous les éléments qui

pourraient servir à guider les experts, et mieux valait leur laisser toute liberté. Il n'y avait pas lieu de leur donner les mêmes instructions que l'art. 824 du Code civil, puisqu'il ne s'agissait pas ici de préparer un partage en nature.

Du reste l'estimation du comité des habitations à bon marché n'est que consultative. Ce n'est pas son rapport qui fixe le prix résultant de l'estimation, mais bien la décision du juge de paix, à la suite de ce rapport.

A quel comité des habitations à bon marché le juge de paix devra-t-il demander cette expertise? Le règlement répond avec raison que c'est au comité du département. Mais que décider, si plusieurs comités existent dans le même département, comme cela a lieu en fait?

Nous croyons qu'en ce cas l'esprit de la loi conduit à consulter celui de l'arrondissement où se trouve l'habitation : car ce qu'on a voulu surtout, c'est simplifier la besogne des experts, et aussi recourir aux personnes que leur connaissance de la région et de ses coutumes rend plus aptes à donner un avis éclairé : or, pour cela, les plus proches sont les mieux renseignés d'habitude. Le même raisonnement conduirait à s'en référer au comité cantonal, s'il y avait plusieurs comités dans l'arrondissement.

Mais ces difficultés ne sont pas de nature à se présenter souvent, du moins tant que les comités d'habitations à bon marché n'auront pas pris plus d'extension ; et jusqu'ici c'est plutôt de la pénurie de ces comités

qu'on aurait à souffrir. La loi a donc bien fait de prévoir le cas où il n'existerait pas de comité dans le département. Consulter celui du département voisin c'eût été abuser du dévouement qu'il est permis de demander à ses membres : en outre ceux-ci ne présentent plus la même compétence dans des régions souvent très différentes de la leur. Et puis quel département choisir entre plusieurs contigus ?

La loi a donc dû enjoindre au juge de paix de nommer, en ce cas, des experts ordinaires que par conséquent il faudra indemniser. Et, pour qu'il n'y ait pas d'abus à cet égard, le règlement d'administration publique s'est chargé de tarifier ces indemnités, et l'a fait de façon à ce que le petit actif successoral ne soit que très légèrement grevé (art. 49 du règlement).

L'article 8 ne s'était pas prononcé expressément sur une question de la plus grande importance et de nature à se poser souvent. Que décider si, un ou plusieurs héritiers demandant à rester dans l'indivision pendant 5 ans, un ou plusieurs autres s'y refusent et demandent dès à présent l'attribution de la maison, à leur profit ? Le juge de paix a-t-il, dans ce cas, le pouvoir de maintenir l'indivision, si elle lui paraît préférable au partage demandé ?

Le règlement d'administration publique a ainsi tranché cette question, dans son article 44 : « Le juge de paix.... s'il y a lieu, prononce le maintien de l'indivision,.... *à moins que* l'attribution de la maison ne soit demandée par quelques-uns des héritiers ou le conjoint survivant. »

Selon nous, le décret a sagement interprété la pensée du législateur, et c'est à cette solution que devait conduire l'observation des principes juridiques.

Sans doute on pourrait dire que le pouvoir d'appréciation laissé au juge de paix n'est pas limité ; que la loi s'en est remise à ce magistrat de l'opportunité de maintenir l'indivision, et que, dans certains cas, il y aura de très bonnes raisons pratiques pour maintenir le *statu quo*, ainsi que nous l'avons montré par plusieurs exemples.

Il faudrait répondre, avec M. Chalamel(1), « qu'il n'y a point parité entre les deux dispositions de l'article (celle qui autorise l'indivision, et celle qui détermine les conditions d'attribution) : la première est le moyen, la seconde est le but, et ce serait interpréter bien étroitement la volonté du législateur que de subordonner le but au moyen. »

Ce serait en effet bien mal comprendre la loi que de croire qu'elle a voulu favoriser l'indivision pour elle-même. Elle n'y a vu qu'un procédé permettant d'éviter la licitation et d'atteindre une époque où les héritiers seront à même d'obtenir la maison familiale. Or ce procédé n'a plus sa raison d'être, si, dès maintenant, l'un d'eux propose de se porter attributaire, ainsi que le suppose le conflit auquel nous assistons. Dans ce cas, la loi retire au juge de paix les pouvoirs d'appréciation qu'elle lui avait donnés. C'est ce qu'on doit induire des termes dans lesquels elle donne sans réserve à tout héritier « la *faculté* de reprendre la maison ».

(1) Jules Chalamel, *loc. cit.*

La loi sur les habitations à bon marché n'a pris aucune disposition pour régler une autre question primordiale : le paiement des soultes entre l'attributaire et ses cohéritiers.

Ce sera pourtant là l'échec probable de toutes les combinaisons que nous venons d'étudier, et qui ont pour but la conservation du foyer, après le décès du père de famille. A quoi sert de fixer avec tant de soin le rang dans lequel seront choisis les candidats à l'attribution de l'habitation ? Presque toujours, ce n'est pas l'encombrement de compétiteurs qui créera des difficultés, mais leur absence. Aucun des cohéritiers ne se sentira assez riches pour payer aux autres la part d'héritage qui leur revient dans l'habitation, seul actif successoral la plupart du temps. On aboutira donc forcément à la licitation, avec tous les inconvénients que nous avons signalés.

Sans compter que la vente judiciaire offre souvent aux héritiers beaucoup plus d'attraits que la possession de la maison familiale, moyennant le sacrifice du peu d'argent qu'ils possèdent, ou qu'a laissé le défunt. Ils ne voient pas les avantages sérieux que comporte la propriété du foyer, mais s'illusionnent volontiers sur la part qui leur reviendra dans le prix de vente, ne tenant pas compte des droits de successions, honoraires des officiers ministériels, etc.

Pourtant le danger sera moins grand quand, parmi les cohéritiers, sera le conjoint survivant. Car celui-ci sera ordinairement plus attaché au foyer, et plus porté à faire des sacrifices pour le conserver. En outre ses

sacrifices n'auront pas besoin d'être si considérables, parce que ses droits successoraux seront plus forts. Il lui revient en effet la moitié de l'habitation en pleine propriété, par suite de la dissolution de la communauté, et un quart au moins en usufruit, sur la part restante de la succession ; enfin il aura d'autres facilités que nous avons déjà développées (p. 194).

Mais si ce conjoint survivant ne veut pas de la maison, ou si le défunt ne laisse que des enfants, surtout en grand nombre, la difficulté devient plus grande. La part de chacun d'eux est très faible, même en supposant que le *de cujus* ait fait un testament, ce qui est rare dans les classes pauvres, et ait légué à l'un d'eux la faible quotité disponible dont la loi lui laisse la disposition. Aux soultes qu'aurait à payer à ses frères l'attributaire de l'habitation s'ajoutent les impôts successoraux : 1,25 0/0 (décimes compris) comme droit de succession en ligne directe, et 5 0/0 (décimes compris) pour droits de soulte.

Pour être complète, la loi sur les habitations à bon marché aurait donc dû édicter quelques dispositions à cet égard prenant exemple en cela de la plupart des législations étrangères. Elle aurait eu le choix entre plusieurs systèmes.

1° Augmenter la quotité disponible. L'héritier dont la part est beaucoup plus forte que celle des autres peut facilement arriver à les désintéresser. C'est, comme nous le verrons, le système du nouveau Code civil espagnol. Mais c'eût été là, il faut l'avouer, une brèche trop considérable au Code civil, d'autant plus qu'on n'aurait

pas pu restreindre aux habitations à bon marché cette nouvelle liberté testamentaire. Et puis on aurait pu objecter que le testament n'est pas dans les usages des classes populaires qui n'auraient pas utilisé la faculté qu'on leur aurait donnée.

2° Organiser un système de prêts de la part de caisses publiques, ou de caisses populaires à créer. Mais nous avons vu quelles difficultés on rencontre pour obtenir que les caisses publiques fassent crédit même aux sociétés de construction ; et quant aux caisses populaires, elles ne pouvaient être constituées dans une loi sur les habitations à bon marché. Du reste rien ne s'oppose à ce que les attributaires se fassent consentir des prêts par les caisses rurales qui existent à présent, et se développent de plus en plus, sur le modèle des banques allemandes dites caisses Raiffensen.

3° Donner à l'attributaire un délai pour se libérer envers ses cohéritiers. C'est ce qu'a fait la loi autrichienne du 1^{er} avril 1889, sur la transmission des biens ruraux : elle donne à l'héritier du *hof* un délai de 3 ans pour le remboursement du capital, et pour le reste elle s'en remet à l'intervention de la justice. — Ce moyen était à la portée du législateur de 1894 ; s'il l'a négligé c'est sans doute, croyons-nous, parce qu'il a pensé que l'application de l'article 1245 du Code civil menait au même résultat.

Quoi qu'il en soit, et en l'absence de toute réglementation spéciale à cet égard, c'est bien en effet au droit commun que nous sommes réduits.

L'attributaire pourra d'abord s'entendre, pour le paie-

ment des soultes, avec ses créanciers, c'est-à-dire ses copartageants. Ceux-ci lui permettront quelquefois de se libérer vis-à-vis d'eux par des fractions périodiques, et en tenant compte des intérêts. La situation de l'attributaire ressemblera alors à celle de l'acquéreur d'une habitation à bon marché, qui paie son vendeur par annuités. Et, de même que celui-ci est garanti contre le danger d'insolvabilité par le privilège du vendeur, de même les copartageants le sont, quant au paiement des soultes, par le privilège de l'article 2109, pourvu qu'ils aient fait inscrire ce privilège dans les 60 jours de l'attribution.

Les cohéritiers pourront donc convenir de tous modes de paiement, et délais, qu'ils voudront. C'est à ces conventions que fait allusion l'art. 45 *in fine* du règlement d'administration publique : « Il est sur le champ dressé procès-verbal de l'attribution, *ainsi que des conventions relatives au paiement des soultes et autres conditions accessoires.* »

Mais cette entente si désirable entre les copartageants peut ne pas se produire. L'attributaire pourra-t-il alors demander à la justice le droit de ne s'acquitter que dans un délai déterminé. Pour nous ce droit résulte certainement de la simple application de l'article 1244 du Code civil.

« Les juges peuvent, en considération de la position du débiteur, et en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés pour le paiement, et surseoir à l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en état. »

SECTION V

Juridiction compétente. — Procédure.

§ 1. — Rôle du juge de paix.

Aux termes de l'article 53 du Code de procédure civile, le tribunal compétent, en matière de succession, est le tribunal civil du lieu où la succession est ouverte. En l'absence d'une disposition spéciale dans la loi des habitations à bon marché c'est donc ce tribunal qui aurait eu à statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les demandes en maintien d'indivision, ou en attribution. Mais, avec raison, le législateur de 1894 a pensé que la procédure du tribunal civil serait coûteuse et lente, et qu'on pourrait la simplifier beaucoup en rendant compétent le juge de paix, qui se trouve d'ailleurs tout désigné, pour les cas où il ne s'agira que de prêter un concours officieux : concilier les parties, ou présider un conseil de famille.

L'article 38 du règlement désigne à cet effet « les juges de paix du lieu de l'ouverture de la succession »

Dans presque tous les cas, ce juge sera en même temps celui de la situation de l'immeuble. Mais il peut se faire qu'il en soit autrement, et que le propriétaire de l'habitation fût, lors de son décès, domicilié dans un autre canton, ayant toutefois laissé sa maison habitée par son conjoint ou ses enfants, condition exigée par le 1^{er} alinéa de l'article 8.

N'aurait-il pas été plus sage d'attribuer la compétence

au juge de paix de la situation de l'immeuble, qui semble bien mieux placé pour faire procéder à l'estimation, comme pour apprécier l'utilité des demandes d'indivision ou d'attribution ?

Mais ces avantages auraient été détruits par des inconvénients plus graves.

D'abord, s'il est utile au juge de paix de pouvoir se rendre compte *de visu*, ou par des témoignages pris sur les lieux, de l'état de l'habitation, ces moyens peuvent être suppléés par des enquêtes, ou des commissions rogatoires, en cas d'estimation, ainsi que le prévoit l'article 46 *in fine* du règlement d'administration publique. Et d'autre part il n'est pas moins utile au juge de paix d'être fixé exactement sur les forces de la succession qui se liquide auprès du tribunal du domicile.

Car il faut considérer que les dispositions de la loi de 1894 n'ont pour effet d'attribuer au juge de paix que la connaissance des difficultés relatives aux habitations à bon marché et non celle des litiges auxquels la succession peut donner lieu, en dehors de la sphère d'application de l'article 8 : par exemple, la pétition d'hérédité, la validité d'un testament, ou la dévolution de tous autres biens que l'habitation. Pour toutes ces questions, le tribunal de 1^{re} instance de l'ouverture de la succession, c'est-à-dire du domicile du défunt, sera compétent *ratione materiæ*, selon le droit commun, et *ratione personæ* en vertu de l'article 59 du Code de procédure civile.

Cette dualité de juridictions étant déjà de nature à faire naître de nombreux conflits, il importait de ne

pas en rendre la solution plus difficile, comme cela aurait eu lieu si le tribunal et la justice de paix n'avaient pas été dans le même ressort. Nous verrons en effet que les décisions contentieuses du juge de paix, rendues au nom des pouvoirs que lui confère l'article 8, peuvent être frappées d'appel. Il y a évidemment grand intérêt, pour la simplification de la procédure, à ce que cet appel ne soit pas porté devant un autre tribunal que celui qui, de droit commun, connaît des demandes relatives à la succession.

Le juge de paix aura, selon les cas, à exercer un rôle officieux, ou à prendre des décisions de nature contentieuse.

Supposons d'abord que les parties s'adressent au juge de paix, dans les formes que nous aurons à déterminer et lui demandent de statuer sur le maintien de l'indivision.

Le premier devoir du juge de paix est d'étudier, de se rendre compte de l'état dans lequel se présente la succession, des avantages que présenterait l'indivision, de la valeur des objections apportées par les opposants. Il aura égard pour cela au prix de l'immeuble, à l'âge, au caractère et aux ressources actuelles, futures ou éventuelles des cohéritiers, enfin à une foule de considérations qu'il est impossible de déterminer à l'avance. Quand il se sera fait une opinion, il s'efforcera d'y amener par la persuasion celui ou ceux des héritiers qui partagent un avis contraire : soit le demandeur en maintien d'indivision, soit ceux qui s'y refusent. S'il y parvient, son rôle aura été simplement celui du magistrat

conciliateur. De même il n'aura qu'un rôle officieux, si toutes les parties sont d'accord pour demander le maintien de l'indivision, et ne viennent le trouver que pour recevoir acte de cette convention qui, sans son approbation, ne saurait avoir d'effet au delà de 5 ans, alors que, dans certains cas où il y a des mineurs, la durée pourra, aux termes de l'article 8, être plus longue.

Si au contraire le juge de paix ne parvient pas à mettre d'accord les comparants, et que ceux-ci maintiennent leurs conclusions, il sera forcé de prononcer une décision contre les uns ou les autres, consacrant ou rejetant l'indivision, selon son sentiment.

Ce double rôle se retrouve à propos de l'attribution, avec ou sans estimation.

Si les parties sont d'accord sur la valeur de l'immeuble, il n'y aura lieu qu'au règlement du rang dans lequel elles pourront exiger l'attribution à leur profit. Ce règlement se fera par la vérification de la cause légale de préférence : désignation par le défunt, vote des intéressés, tirage au sort. Le juge de paix présidera et dirigera ces débats, et fera dresser procès-verbal de l'attribution (art. 45 du règlement).

Si au contraire il y a lieu de procéder à une estimation, le juge de paix, ayant constaté le désaccord des parties sur la valeur de l'immeuble, surseoirà à l'attribution jusqu'après l'estimation faite par le comité des habitations à bon marché, ou les experts. Mais il ne prononcera pas l'attribution dès à présent, et moyennant le prix qui serait ultérieurement fixé d'après le rapport estimatif. Car ce serait aller contre la volonté

du requérant qui n'entend pas acheter l'immeuble à tout prix, mais se réserve de se désister après l'estimation, s'il la trouve trop élevée. D'autre part si l'estimation donne à l'immeuble une valeur moins grande qu'on ne s'y attendait, il se peut qu'une nouvelle demande d'attribution se produise de la part d'un cohéritier, demande qui mérite sur la première un rang de faveur, d'après l'échelle établie par la loi.

Quoi qu'il en soit, les parties peuvent accepter ou non les conclusions du rapport estimatif. Dans le premier cas, la mission du juge de paix ne sera plus que de prononcer l'attribution au profit du requérant qui y a droit. Mais si la valeur établie par le rapport est contestée, le juge aura à rendre une véritable décision arrêtant exactement le chiffre d'estimation. Dans cette décision, il n'est pas lié par le rapport estimatif qui ne lui sert que de base d'évaluation : c'est lui qui prononce, et non les experts.

Ce jugement, comme celui qui maintient l'indivision contre le gré d'un ou de plusieurs, appartient certainement à la juridiction contentieuse. D'où il suit, selon nous, qu'il est susceptible d'appel.

Mais c'est là un point qui pourrait être contesté, surtout si l'on considère que la loi et le règlement d'administration publique n'en parlent pas. On pourrait dire que ce silence est volontaire ; que la loi n'a pas voulu détruire les avantages qu'elle venait d'accorder par la compétence exceptionnelle du juge de paix : diminution des frais et célérité d'un litige à la solution duquel sont suspendues les conditions d'existence d'une fa-

mille. Or aucune de ces garanties n'existe plus, si l'on accorde le droit d'appeler aux parties qui se croient lésées par les décisions du juge de paix.

La réponse est très simple à notre avis. En décidant en faveur de l'appel, nous ne faisons qu'appliquer le droit commun, qui autorise l'appel de toutes décisions de justice de paix, quand l'objet du litige est supérieur à 100 francs ou d'une valeur indéterminée. La loi n'avait pas plus besoin de se prononcer dans ce cas que dans les autres cas où elle a étendu la compétence du juge de paix. D'autant plus qu'elle avait ici de fortes raisons pour ne pas déroger à un principe qui est d'ordre public, surtout quand les juges sont des juges d'exception : car, dans les cas qui nous occupent, l'intérêt en jeu vaut bien cette garantie. Qu'il s'agisse de refuser ou de maintenir l'indivision contre le gré d'un ou plusieurs héritiers, qui peuvent avoir de très bonnes raisons pour voir liquider leurs droits immédiatement, ou au contraire pour éviter un partage inopportun ; ou qu'il s'agisse de fixer la valeur d'un bien, qui constitue la plupart du temps le seul actif successoral, — ce ne sont pas là des questions d'ordre secondaire, pour lesquelles on puisse s'en remettre sans réserve à l'appréciation d'un juge d'exception !

Nous avons vu plusieurs cas où le juge de paix sera simplement officieux. Il en sera de même, quand il aura à présider un conseil de famille appelé à statuer sur les intérêts d'un mineur héritier d'une habitation à bon marché.

Le plus souvent ce mineur sera domicilié dans le can-

ton même où s'ouvrira la succession. En ce cas, le juge de paix de ce canton devra convoquer le conseil de famille conformément à l'article 406 du Code civil. Il l'instruira des dispositions de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894, et l'appellera à donner son avis sur les questions du maintien de l'indivision et de l'attribution au profit du mineur (art. 40 du règlement).

Mais le mineur peut être domicilié dans un autre canton que celui de l'ouverture de la succession. En ce cas, c'est, nous l'avons vu, le juge de paix de ce dernier lieu qui sera compétent pour statuer sur l'indivision ou l'attribution de l'immeuble. C'est donc à lui que doivent être adressées les demandes d'indivision ou d'attribution, s'il en est formé par les cohéritiers majeurs. Il devra alors transmettre copie de ces déclarations au juge de paix du domicile des mineurs et à leurs tuteurs. Ceux-ci réuniront alors le conseil de famille, pour délibérer, comme dans le cas précédent, sur la meilleure conduite à tenir (art. 41 du règlement).

Le conseil de famille, convoqué dans ces conditions, peut avoir à statuer sur la question de l'indivision. Il peut en demander le maintien au nom du mineur, ou accéder à pareille demande faite par les cohéritiers majeurs ; il peut au contraire s'y opposer. Dans tous ces cas, que le mineur soit demandeur ou défendeur, le juge de paix qui préside le conseil de famille pourra, s'il est en même temps le juge de paix du lieu d'ouverture de la succession, se prononcer pour ou contre l'indivision. Mais il faut, pour cela, supposer que tous les intéressés se trouvent réunis à l'occasion du conseil de famille.

Sinon le juge de paix ne pourrait prendre sa décision qu'après avoir provoqué une réunion spéciale (art. 40, *in fine* du règlement).

Le conseil de famille peut aussi avoir à se prononcer sur la question d'attribution : soit qu'il juge conforme aux intérêts du mineur d'autoriser le tuteur à faire la demande à son profit ; soit qu'il voie des motifs pour s'opposer à la demande formée par les cohéritiers majeurs. Mais, quelle que soit l'attitude du conseil de famille, le juge de paix ne pourra jamais prononcer *de plano* l'attribution au profit de l'héritier qui la requiert, même si tous les héritiers sont d'accord sur la valeur de l'immeuble. Cet accord ne dispensera pas le juge d'ordonner l'estimation par les moyens indiqués en l'article 8 : comité des habitations à bon marché, ou experts. C'est là une précaution très sage qu'ont prise les auteurs du règlement d'administration publique, se conformant ainsi aux principes du Code civil, qui exige les mêmes garanties, en cas d'héritiers mineurs, absents ou interdits, qu'en cas de désaccord entre cohéritiers majeurs. Et c'est avec raison, car un partage amiable pourrait facilement cacher une collusion entre les héritiers majeurs et les représentants de l'incapable, surtout si ceux-ci se trouvent être en même temps héritiers.

Les mêmes garanties sont prises à l'égard des *absents*. C'est ce qui résulte *a contrario* des termes de l'alinéa 4 de l'article 45 du règlement : « S'il n'y a pas de contestation sur la valeur de l'immeuble, *et que toutes les parties soient présentes ou dûment averties*..... ». Nous prenons donc le mot *absent* dans un sens plus large que

celui dans lequel il est employé au titre IV du Code civil. C'est-à-dire que nous l'étendons à tous les *non-présents*, ou du moins à tous ceux qui n'ont pas reçu la convocation envoyée par la justice de paix, conformément à l'article 42 du règlement, par lettre recommandée : car ceux qui auraient reçu cette convocation et ne seraient pas venus à l'assemblée seraient non des absents, mais des *défaillants*, et leur abstention n'empêcherait pas le partage amiable et sans estimation préalable ; ils auraient le recours de l'opposition prévu par l'article 48 du règlement.

Quant aux *interdits*, la loi ne s'exprime pas explicitement sur leur compte. Mais il n'y aurait aucune raison pour séparer leur sort de celui des autres incapables, mineurs et absents : ils ont besoin de la même protection. Du reste on peut dire que l'article 45 du règlement a prévu leur cas en exigeant, pour le partage amiable, que toutes les parties soient « majeures et *maitresses de leurs droits* ».

§ 2. — Procédure.

Le règlement d'administration publique du 21 septembre 1893 a fixé certains points de détail de la procédure à laquelle peuvent donner lieu les demandes d'indivision ou en attribution d'une maison à bon marché.

L'article 39 détermine la forme dans laquelle doivent être faites ces demandes.

L'impétrant doit adresser au greffe de la justice de paix une déclaration contenant :

1° Ses nom, prénoms, profession et domicile, ainsi que la qualité en laquelle il agit ;

2° Les noms, prénoms, profession et domicile du conjoint et de chacun des héritiers ou successeurs à titre universel, ainsi que de leurs représentants légaux.

Il doit joindre à cette déclaration un extrait du rôle de la contribution foncière, ou un certificat du directeur des contributions directes, attestant que la valeur locative de la maison ne dépasse pas les maxima déterminés par l'article 5.

Enfin il doit consigner une somme suffisante pour couvrir les frais immédiats de procédure, somme dont le juge de paix fixe au besoin le montant.

Au reçu de cette déclaration, le juge de paix convoque tous les intéressés, par lettres recommandées, expédiées par le greffier. Ce procédé des lettres recommandées, employé aussi pour notifier les décisions aux parties défaillantes (art. 48) est emprunté à la loi du 12 janvier 1895, sur la saisie-arrêt des petits salaires. Il a l'avantage d'être bien moins coûteux que l'exploit d'huissier, et présente les mêmes garanties. L'avis de réception de la poste est joint au dossier.

Les délais et formes de la comparution sont fixés conformément aux articles 411 et 412 du Code civil, pour les convocations des conseils de famille.

L'article 43 du règlement prévoit le cas d'absence légale :

« Si l'un des cohéritiers est sans domicile ou résidence connus, le juge de paix, à la requête de la partie la plus diligente nomme un mandataire spécial, à moins que le tribunal, en vertu de l'article 113 du Code civil, n'ait déjà commis un mandataire spécial pour le remplacer. »

Nous avons vu qu'il n'est pas nécessaire de faire une convocation spéciale des intéressés, si ceux-ci se trouvent tous réunis au conseil de famille tenu en vertu de l'article 406 du Code civil, pour organiser la tutelle (art. 40 *in fine*).

L'assemblée des intéressés aura donc à statuer sur le maintien de l'indivision, ou l'attribution, ou l'estimation. Si la nécessité de l'estimation est proclamée par le juge de paix, soit par suite du désaccord des parties, soit par suite de l'incapacité de l'une d'elles, l'assemblée se dissout pour se réunir après le dépôt du rapport.

Le comité des habitations à bon marché, ou les experts, ayant dressé leur rapport estimatif, le déposent au greffe de la justice de paix. Les parties sont invitées à en prendre connaissance, puis convoquées à nouveau par lettre recommandée. A cette 2^e assemblée, si des héritiers demandent toujours l'attribution, elle leur est accordée selon leur rang de préférence, soit à l'amiable si elles s'entendent sur le prix résultant du rapport, soit dans le cas contraire, après que le juge de paix a fixé le prix par un jugement. Pour cette fixation du prix, le juge n'est nullement lié par le rapport estimatif, qui n'est pour lui qu'un élément consultatif, mais n'a aucune valeur impérative. Au reste, si certains héritiers croient avoir à se plaindre de ce jugement, la voie de l'appel leur est ouverte, ainsi que nous l'avons décidé.

Egalement l'opposition serait recevable de la part de ceux qui n'ont pas assisté, soit à la première, soit à la deuxième réunion. Ils auraient, pour former opposition, un délai de huit jours, à partir de celui où la décision

leur a été notifiée, toujours par lettre recommandée (art. 48 du règlement).

Enfin l'article 49 du règlement détermine les indemnités qui peuvent être allouées au greffier de la justice de paix, ainsi qu'aux experts.

SECTION VI

Législations étrangères.

Belgique. — A la différence des autres dispositions de la loi du 30 novembre 1894, celles de l'article 8 n'ont pas été empruntées à la loi belge du 9 août 1889 ; mais elles ont aussi néanmoins une origine belge : la proposition de loi Van der Bruggen « permettant d'éviter la vente forcée des petits héritages », qui n'a pas encore abouti, bien que présentée aux Chambres à plusieurs reprises, depuis la loi de 1889.

Les innovations préconisées par ce projet de loi sont à peu près les mêmes que celles qui ont été adoptées par la nôtre, ce qui nous dispense d'en parler. Elles portent cependant sur un point de plus, en ce qu'elles donnent, sous certaines conditions, au conjoint survivant, un droit d'usufruit sur l'habitation, que notre loi du 9 mars 1891 rendait inutile.

Allemagne. — Dans diverses provinces, des lois spéciales protègent le *hof*, c'est-à-dire le bien du paysan qui vit sur sa terre et la cultive lui-même.

C'est ainsi qu'en *Hanovre*, la loi du 2 juin 1874 donne certains avantages à l'héritier privilégié ou *anerbe*,

qui est l'aîné des fils, ou, à défaut de fils, l'aînée des filles. L'*anerbe* a un préciput de $\frac{1}{3}$ sur le *hof*, pourvu que, de son vivant, le propriétaire du *hof* l'ait fait inscrire sur un registre spécial, dit *hæferrolle*.

Les mêmes règles sont consacrées dans le *Duché de Lauenbourg*, par une loi du 21 février 1881.

Dans le *Grand Duché de Bade* (loi du 23 mai 1888), le *hæferecht* est plus rigoureux, car il est forcé et non facultatif, et repose sur un principe d'indivisibilité (art. 827, a, b, c, d, du Code Napoléon modifié). C'est encore le droit féodal.

En *Alsace-Lorraine*, notre Code civil a été modifié dès la conquête par une loi du 1^{er} décembre 1873 qui porte en particulier sur les points suivants : 1^o abolition de l'article 845, en ce qu'il prohibe la convention d'indivision ; 2^o abrogation de l'article 832 qui impose la licitation, quand on ne peut composer tous les lots d'objets de même nature ; 3^o faculté de faire les partages à l'amiable, même en présence de mineurs ; 4^o simplification des formalités de la vente des biens des mineurs.

Autriche. — L'article 761 du Code civil consacrait, pour les biens ruraux, un système successoral spécial, reposant sur les deux principes suivants :

1^o Le domaine rural, lorsqu'il y a plusieurs héritiers, ne pourra jamais être divisé. Il passera toujours à un seul héritier qui désintéressera ses cohéritiers.

2^o Cependant l'héritier ne pourra être grevé de manière à ne pouvoir continuer l'exploitation du domaine. La valeur de ce domaine doit s'évaluer de telle manière

que l'héritier puisse subsister convenablement (§ 5 de la patente de Joseph II, du 9 octobre 1795).

Une loi du 27 juin 1868 vint abolir ces dispositions exceptionnelles qui fortifiaient le lien féodal contre lequel s'était produit une réaction dans la législation et dans les mœurs. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que l'application du partage forcé faisait surtout tort aux paysans réduits à l'alternative entre l'émiettement de la propriété et la vente. La loi de 1868 ne s'imposait pas à toutes les provinces, et quelques-unes, comme le Tyrol, ne l'avaient pas adoptée ; on remarqua que celles-ci souffraient moins que les autres de la crise agricole qui sévissait en 1889, époque à laquelle les Chambres se décidèrent à aviser de nouveau.

La loi du 1^{er} avril 1889 a organisé pour « les biens ruraux de moyenne étendue, munis d'une habitation » un système de conservation intégrale, en cas de décès *ab intestat*. Elle ne touche pas à la liberté testamentaire. Et, comme pour la loi de 1868, les provinces de l'Empire sont libres de l'adopter, ou non. De même la loi leur laisse le soin de déterminer l'étendue du *hof*, ou domaine favorisé, selon les coutumes locales, de fixer l'ordre dans lequel cet *hof* sera attribué, enfin d'accorder à l'*anerbe* un préciput de un tiers.

Espagne. — Le Code civil en vigueur en Espagne, depuis le 24 juillet 1889, donne au père une quotité disponible très importante, en réduisant la légitime à la moitié en faveur des ascendants, aux deux tiers, en faveur des descendants. Et encore, sur cette dernière

réserve des deux tiers, le père a la disposition d'une moitié, soit un deuxième tiers de l'ensemble de la succession pourvu qu'il l'emploie à avantager (*majorar*) l'un de ses enfants. Celui-ci peut donc, en réalité, cumuler les deux tiers, formant les deux quotités disponibles avec la portion du 3^e tiers qui lui revient, comme part virile.

Amérique. — Mais la protection du foyer la plus efficace, et la seule compatible avec nos mœurs nationales modernes, qui n'admettent pas le préciput, c'est à notre avis, celle qui résulte du *homestead*. Nous n'avons pas à nous étendre ici sur les avantages et le fonctionnement de cette institution qui a fait l'objet des traités spéciaux auxquels nous nous bornons à renvoyer. Nous ne croyons pas du reste que le *homestead* puisse entrer sans de longs efforts dans notre législation, car il repose sur des principes tout à fait étrangers au Code civil : à savoir que la famille est la première créancière du propriétaire, par suite des obligations de celui-ci comme mari et comme père ; à raison de quoi la loi consacre au profit de cette créance un véritable privilège, qui consiste dans la rétention du foyer.

Quelles que soient les objections d'ordre économique et juridique, que puisse rencontrer l'adoption d'un tel régime, qui aboutit à créer une véritable indisponibilité de biens appartenant à des hommes pleinement capables et maîtres de leurs droits, nous pensons que le *homestead* est la seule institution capable d'enrayer sérieusement le mouvement d'émigration des campa-

gues vers les villes, et de rendre à la famille ouvrière la stabilité et les vertus domestiques qui résultent de la possession assurée d'un foyer ; en un mot que le *homestead* est le couronnement nécessaire de toute réforme de la petite habitation.

ANNEXES

I

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

RELATIVE AUX

HABITATIONS A BON MARCHÉ

ARTICLE PREMIER. — Il pourra être établi dans chaque département un ou plusieurs comités des habitations à bon marché.

Ces comités ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des Sociétés, en vue de les louer ou de les vendre à échéance fixe ou par paiements fractionnés à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel.

ART. 2. — Ces comités peuvent recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique.

Toutefois, ils ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leurs réunions.

Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires, et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché.

Dans le cas où ces comités cesseraient d'exister, leur actif après liquidation pourra être dévolu, sur avis du Conseil supérieur ins-

titué à l'article 14 ci-après, aux Sociétés de construction des habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription.

ART. 3. — Les frais de local et de bureau, l'allocation au secrétaire du comité et les jetons de présence qui pourront être alloués, à titre d'indemnité de déplacement, aux membres des comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions, pourront être mis par le Conseil général à la charge du budget départemental.

ART. 4. — Ces comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres, dans la limite de neuf au moins et de douze au plus.

Le tiers des membres du comité est nommé par le Conseil général, qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des chambres de commerce ou des chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité.

Les deux autres tiers sont nommés par le préfet : l'un parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; l'autre parmi les membres des Sociétés de construction d'habitations à bon marché, des Sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne et des syndicats professionnels constitués conformément à la loi.

Ces comités ainsi constitués font leur règlement qui est soumis à l'approbation du préfet. Ils désignent leur président et leur secrétaire. Ce dernier peut être pris en dehors du comité.

Ces comités sont nommés pour trois ans.

Leur mandat peut être renouvelé.

ART. 5. — Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement :

En ce qui concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les personnes visées à l'article 1^{er}, ou construites par elle, aux immeubles dont le revenu net imposable à la contribution foncière, déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890, ne dépasse pas de plus d'un dixième :

Dans les communes au-dessous de 1.000 habitants fr.	90 »
De 1.001 à 5.000 habitants	150 »
De 5.001 à 30.000 habitants.	170 »
De 30.001 à 200.000 habitants et dans celles qui sont situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.	220 »
Dans les communes de 200.001 habitants et au-des- sus.	300 »
A Paris.	375 »

En ce qui a trait aux maisons individuelles ou collectives destinées à être louées, à celles dont le revenu net imposable, pour leur intégralité ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, ne comporte pas un chiffre supérieur à ceux qui sont indiqués ci-dessus pour chaque catégorie de communes.

ART. 6. — Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, à la construction de maisons à bon marché, dans les limites de leurs circonscriptions charitables, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux Sociétés de construction de maisons à bon marché et aux Sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons et en obligations de ces Sociétés.

La Caisse des dépôts et consignations est autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne qu'elle a constituée, en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit indiquées au paragraphe précédent.

ART. 7. — La Caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir.

Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra pas dépasser la somme déduite du taux de capitalisation de 4, 27 0/0, appliqué au revenu net énoncé à l'article 5.

Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du paragraphe 1^{er} du présent article devra répondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales qui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police nonobstant toute clause contraire.

La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité dans les conditions fixées par les polices.

La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de soixante-cinq ans.

ART. 8. — Lorsqu'une maison individuelle, construite dans les conditions édictées par la présente loi, figure dans une succession, et que cette maison est occupée au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint, ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil, ainsi qu'il est dit ci-après :

1° Si le défunt laisse des descendants, l'indivision peut être maintenue, à la demande du conjoint ou de l'un de ses enfants, pendant cinq années à partir du décès.

Dans le cas où il se trouverait des mineurs parmi les descendants, l'indivision pourra être continuée pendant cinq années à partir de la majorité de l'ainé des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans.

Si le défunt ne laisse pas de descendants, l'indivision pourra être maintenue pendant cinq ans, à compter du décès, à la demande et en faveur de l'époux survivant, s'il en est copropriétaire au moins pour moitié et s'il habite la maison au moment du décès.

Dans ces divers cas, le maintien de l'indivision est prononcé par le juge de paix, après avis du conseil de famille.

2° Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de copropriété, a la faculté de reprendre la maison, sur estimation. Lorsque plusieurs intéressés veulent user de cette faculté, la pré-

férence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné, puis à l'époux s'il est copropriétaire pour moitié au moins. Toutes choses égales, la majorité des intéressés décide. A défaut de majorité, il est procédé par voie de tirage au sort. — S'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation est faite par le comité des habitations à bon marché et homologuée par le juge de paix. — Si l'attribution de la maison doit être faite par la majorité ou par le sort, les intéressés y procèdent sous la présidence du juge de paix, qui dresse procès-verbal des opérations.

ART. 9. — Sont affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues, et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5.

Cette exemption sera annuelle et d'une durée de cinq années à partir de l'achèvement. Elle cesserait de plein droit si, par suite de transformations ou d'agrandissements, l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquerrait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

Pour être admis à jouir du bénéfice de la présente loi, on devra produire, dans les formes et les délais fixés par l'article 9, § 3, de la loi du 8 août 1890, une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réduction de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée par le même article de ladite loi, de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier.

Les parties des bâtiments dont il est question au présent article destinées à l'habitation personnelle donneront lieu, conformément à l'article 2 de la loi du 4 août 1844, à l'augmentation du contingent départemental dans la contribution personnelle-mobilière, à raison du vingtième de leur valeur locative réelle, à dater de la troisième année de l'achèvement des bâtiments, comme si ces bâtiments ne jouissaient que de l'immunité ordinaire d'impôt

foncier accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII aux maisons nouvellement construites ou reconstruites.

Sont exemptées de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849, dans les termes de la loi du 29 décembre 1875, les Sociétés, qu'elle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi.

La taxe continuera à être perçue pour les maisons exploitées par la Société ou mises en location par elle.

ART. 10. — Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché, construites par les bureaux de bienfaisance, hospices ou hôpitaux, les Sociétés de construction, ou par des particuliers, soit avec leurs propres ressources, soit avec le concours des Sociétés de crédit mentionnées aux articles 6 et 11, sont soumis aux droits de mutation établis en vigueur.

Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce point pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat ni être supérieur à cinq. Il sera justifié de la qualité de l'acquéreur par un certificat du maire de sa résidence. Il sera justifié par un certificat du maire de la commune de la situation que l'immeuble a été reconnu exempt de l'impôt foncier par application des articles 5 et 9, ou que, tout au moins, une demande d'exception a été formée dans les conditions prévues par ces articles. Ces deux certificats seront délivrés sans frais, chacun en double original, dont l'un sera annexé au contrat de vente, et l'autre déposé au bureau de l'enregistrement, lors de l'accomplissement de la formalité.

Le paiement de la première fraction du droit aura lieu au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquitté dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Si la demande d'exemption d'impôt foncier qui a motivé le fractionnement de la perception vient à être définitivement rejetée, les droits non encore acquittés seront immédiatement recouvrés.

Dans le cas où, par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et par le vendeur.

L'enregistrement des actes visés au présent article sera effectué dans les délais fixés et, le cas échéant, sous les peines édictées par les lois en vigueur. Tout retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes des droits rendra immédiatement exigible la totalité des sommes restant dues au Trésor. Si la vente est résolue avant paiement complet des droits les termes acquittés ou échus depuis plus de trois mois demeureront acquis au Trésor ; les autres tomberont en non-valeur.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de 3 francs.

ART. 11. — Les actes nécessaires à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes, ou à créer, telles qu'elles sont définies dans la présente loi, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, paragraphe 3, n° 4, de la loi du 22 frimaire an VII. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés du timbre. Toutefois, ces Sociétés restent soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

Ces Sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre compétent sur l'avis du conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes à un chiffre maximum.

ART. 12. — L'abonnement au timbre souscrit pour leurs actions par ces Sociétés ne subira aucune réduction, quelle que soit la

diminution du capital social ; mais en cas d'émissions nouvelles les droits de timbre resteront les mêmes tant que le capital social précédemment soumis à l'abonnement ne sera pas dépassé.

ART. 13. — Les mêmes Sociétés sont dispensées de toute patente. Elles sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêts, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative, mais seulement pour les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire ne dépassera pas 2.000 francs.

Les Sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, de cette dispense et des autres faveurs ou immunités qu'elle concède à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions.

ART. 14. — Il sera constitué auprès du ministre de commerce et de l'industrie un conseil supérieur des habitations à bon marché auquel devront être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi, et d'une façon générale toutes les questions concernant les logements économiques.

Les comités locaux lui adresseront chaque année, dans le courant de janvier, un rapport détaillé sur leurs travaux. Le conseil supérieur en donnera le résumé, avec ses observations, dans un rapport d'ensemble adressé au Président de la République.

ART. 15. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent, et notamment : 1^o l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations à bon marché et des comités locaux ; 2^o les dispositions que devront contenir les statuts des Sociétés de construction et de crédit, pour que ces Sociétés puissent bénéficier des faveurs de la loi ; 3^o les conditions dans lesquelles la Caisse d'assurance en cas de décès pourra organiser des assurances temporaires ; 4^o la procédure à suivre pour l'application de l'article 8.

II

LOI DU 31 MARS 1896

MODIFIANT L'ARTICLE 11 ET COMPLÉTANT L'ARTICLE 5
DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894.

ARTICLE PREMIER. — Le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 30 novembre 1894 est modifié ainsi qu'il suit :

« Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exonérations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant que leurs statuts approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes annuels à un chiffre maximum. »

ART. 2. — Pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne seront pas comprises dans la valeur locative des immeubles les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie dont le propriétaire fait l'avance, et qu'il recouvre en les mettant, sur le bail, au compte du locataire.

ART. 3. — Les dispositions de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894 sont applicables à toute maison, quelle que soit la date de sa construction, dont le revenu net imposable à la contribution foncière n'excède pas les limites fixées par l'article 5 de ladite loi.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. BOISTEL.

Vu :

Le Doyen,
E. GARSONNET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Considérations économiques et sociales	1
CHAPITRE I. — Institutions philanthropiques et législation relatives à l'amélioration de l'habitation ouvrière, avant la loi du 30 novembre 1894	7
SECTION I. — Amélioration des logements existants.	7
SECTION II. — Constructions nouvelles.	10
§ 1. — <i>Maisons collectives</i>	10
§ 2. — <i>Maisons individuelles</i>	14
SECTION III. — Etat actuel de la question	30
CHAPITRE II. — Conditions d'application de la loi du 30 novembre 1894 (art. 1 et 5)	38
§ 1. — <i>Garanties personnelles</i>	38
§ 2. — <i>Garanties réelles</i>	41
CHAPITRE III. — Organes d'exécution (art. 1 à 5 et 14)	47
SECTION I. — Comités locaux.	47
SECTION II. — Conseil supérieur.	58
CHAPITRE IV. — Immunités fiscales (art. 9 à 13)	61
SECTION I. — Exonération de certains impôts directs	62
SECTION II. — Facilités pour le paiement du droit de mutation.	68
SECTION III. — Exemptions d'impôts, en faveur des sociétés.	73
SECTION IV. — Législation étrangère. — Belgique	84
CHAPITRE V. — Facilités d'emprunt (art. 6)	88
SECTION I. — Nécessité de mettre des capitaux considérables à la portée des constructeurs.	88
SECTION II. — Etablissements charitables.	91
SECTION III. — Caisses d'Etat	96
SECTION IV. — Caisses d'épargne.	99
§ 1. — <i>Fonds de dépôt</i>	108
§ 2. — <i>Fonds de réserve</i>	112
SECTION V. — Législation belge.	122

CHAPITRE VI. — Assurances sur la vie (art. 7)	126
SECTION I. — Utilité de l'assurance appliquée aux habitations à bon marché.	128
SECTION II. — Nécessité de l'intervention de l'Etat, pour faire pénétrer l'assurance sur la vie dans les classes populaires	131
SECTION III. — Portée de l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894	136
SECTION IV. — Application des règles générales de l'assurance sur la vie à l'acquisition d'une habitation à bon marché	148
SECTION V. — Conditions exigées pour l'assurance en cas de décès, par l'article 7 de la loi du 30 novembre 1894, et le titre IV du décret du 21 septembre 1895.	153
SECTION VI. — L'assurance et les habitations à bon marché en Belgique.	159
CHAPITRE VII. — Transmission héréditaire de l'habitation (art. 8)	164
SECTION I. — Considérations sociales	164
SECTION II. — Conditions générales d'application de l'art. 8.	168
SECTION III. — Indivision forcée	174
1 ^{er} cas. — Le défunt laisse des enfants.	179
2 ^e cas. — Le défunt ne laisse pas de descendants	184
SECTION IV. — Attribution sur estimation.	186
1 ^{er} cas. — Tous les héritiers sont d'accord et maîtres de leurs droits	193
2 ^e cas. — Les héritiers ne sont pas d'accord ou sont incapables	196
SECTION V. — Juridiction compétente. — Procédure.	205
§ 1. — <i>Rôle du juge de paix</i>	205
§ 2. — <i>Procédure</i>	213
SECTION VI. — Législations étrangères	216
ANNEXES. — I. — Loi du 30 novembre 1894	221
II. — Loi du 31 mars 1896.	229

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot.— J. Thevenot, successeur, Saint-Dizier (Hte-Marne)
